

Municipio, Estado y Sociedad.

La doctrina municipalista en los Congresos Iberoamericanos de Municipios promovidos por la O.I.C.I.

Valentín Merino Estrada
Secretario General del Ayuntamiento de Valladolid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: EL ESCENARIO EN QUE SE GESTA LA CULTURA DEMOCRÁTICA. III. MUNICIPIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS. IV. MUNICIPIO Y SOCIEDAD ABIERTA: UNA AGENDA PARA HUMANIZAR LA GLOBALIZACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Entre los días 12 y 19 de julio de 1992 se celebró en la ciudad de Valladolid el XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, auspiciado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, bajo el lema «Cooperación Intermunicipal para el fortalecimiento de la Democracia Local». En el mes de octubre de 2004, el municipalismo iberoamericano tiene una nueva cita en Valladolid para debatir y profundizar sobre el rol de los municipios en esta sociedad abierta y convulsa de comienzos de siglo. Entre los días 13 y 15 de dicho mes se celebrará en la capital castellano-leonesa el XXVI Congreso, bajo el lema «Democracia y Desarrollo Local».

En estos doce años, los Congresos, encuentros y seminarios desarrollados por la O.I.C.I. han configurado una doctrina municipalista completa, innovadora y con trascendencia práctica en la consolidación democrática e institucional de diversos países iberoamericanos. Merece la pena sintetizarla.

Los Congresos Iberoamericanos de Municipios iniciaron su andadura en la ciudad de La Habana en el año 1938. Desde entonces han tenido continuidad, con regularidad bianual, salvo escasas excepciones. La combinación de aportaciones técnicas a cargo de los mejores expertos, con experiencias prácticas y planteamientos políticos innovadores ha fructificado durante este largo periodo en la aportación de una doctrina municipalista propia; sustantiva; rica en matices y muy práctica.

El XXI Congreso, celebrado en Valladolid supuso un salto cuantitativo y cualitativo en la génesis de esta doctrina municipalista. Dos años antes, el 22 de noviembre de 1990, en la ciudad de Caracas, el municipalismo iberoamericano había aprobado la «CARTA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL IBEROAMERICANA». Este documento de gran importancia señaló el camino a recorrer por los municipios para consolidar la democracia y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con su activa participación. Su repercusión fue grande y se plasmó, entre otras cosas, en una expansión doctrinal, consolidada en el Congreso de Valladolid, que llenó de sustantividad y concreción práctica las pautas señaladas en la Carta. El XXI Congreso marcó el punto de madurez de una doctrina municipalista, que en estos doce años transcurridos se ha enriquecido y consolidado notablemente, en los encuentros, seminarios, convocatorias extraordinarias y particularmente en los cuatro Congresos ordinarios celebrados:

- XXII Congreso; octubre de 1994 en LA PLATA (Argentina), bajo el lema «MUNICIPIO, TRANSPARENCIA Y SOCIEDAD».
- XXIII Congreso; octubre de 1996 en LISBOA (Portugal) bajo el lema: «CRECIMIENTO Y DESARROLLO URBANO DEL TERCER MILENIO».
- XXIV Congreso; julio de 1998 en GUADALAJARA (España) bajo el lema: «EL MUNICIPALISMO IBEROAMERICANO DEL SIGLO XXI».
- XXV Congreso, octubre de 2001 en GUADALAJARA (México) bajo el lema. «EL MUNICIPIO COMO PARTE DEL ESTADO».

Esta doctrina municipalista aborda el papel a desarrollar por las Entidades Locales en el Estado y en la sociedad, en la doble vertiente: política y gestora o de prestación de servicios.

En el primer plano, se inscribe en la corriente más amplia que revaloriza la naturaleza política de los gobiernos locales frente a los enfoques tradicionales, que habían situado el monopolio de lo político en el ámbito estatal. De forma específica, se centra en la importancia del gobierno municipal en el proceso general de consolidación democrática. Considerando que el problema político principal en los países latinoamericanos es perfeccionar y profundizar la democracia, destaca la importancia del Municipio para el logro de ese objetivo. El gobierno local constituye el escenario propicio para acercar la política a los ciudadanos y propiciar una

auténtica cultura democrática. Descentralización y participación son contenidos en los que la doctrina municipalista iberoamericana profundiza para fortalecer la democracia en el Estado, partiendo de una fuerte revitalización y protagonismo del gobierno local.

En el segundo aspecto, la doctrina de los Congresos Iberoamericanos no olvida que el Municipio es una Administración prestadora de servicios que fundamenta una parte muy importante de su legitimidad en la solución de los problemas cotidianos de las personas. Preocupa identificar los enfoques y las técnicas más adecuadas para generar un auténtico desarrollo local y para mejorar la calidad de vida de los vecinos. En esta dimensión también se concede una gran importancia a la participación de los ciudadanos. Sin participación –se dirá– no puede haber gestión eficiente de los asuntos locales. El ciudadano debe ser el referente principal de todas las políticas municipales, de forma activa y participativa. Se manifiesta una gran preocupación por fortalecer el control ciudadano sobre la concepción, el proceso y los resultados de las políticas públicas municipales. La participación es el fundamento nuclear que enlaza las dos dimensiones de lo municipal. Desde esta orientación, la doctrina de los Congresos ha diseñado políticas de desarrollo sostenible, de crecimiento urbano, de bienestar social, culturales, etc., y creado un enfoque propio sobre «gestión de servicios públicos», así como sobre asociacionismo municipal, para conformar espacios racionales, adecuados para la prestación eficiente de dichos servicios.

La doctrina municipalista iberoamericana aborda una tercera línea de reflexión sobre el papel específico de las entidades locales en la sociedad abierta y globalizada de comienzos del siglo XXI. En los últimos Congresos se han marcado pautas y directrices claras sobre estrategias municipales, con especial incidencia en las de cualificación del potencial humano, nuevas tecnologías e innovación. El XXIV Congreso se dedicó en términos generales a la reflexión sobre el papel de las nuevas tecnologías en el desarrollo de las políticas locales, con un enfoque muy centrado en las personas: «Nuevas tecnologías y descentralización territorial» para el fomento de la participación, enlazando con el eje principal de reflexión antes señalado. Gran importancia se ha concedido también a las redes de ciudades, como soportes nucleares que articulan el sistema de flujos mundiales y se han fomentado nuevas formas de cooperación, como contrapeso necesario a la competitividad.

En torno a estas tres dimensiones, nos proponemos sintetizar brevemente la rica doctrina municipalista generada en los últimos Congresos Iberoamericanos de Municipios.

II. MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: EL ESCENARIO EN QUE SE GESTA LA CULTURA DEMOCRÁTICA

La Organización de Estados Americanos en sesión extraordinaria de 11 de septiembre de 2001, celebrada en Lima (Perú), aprobó la CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA en la que se establece que «los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos obligación de promoverla y defenderla» (art. 1) y en la que se formulan los principales postulados para que la democracia sea real y efectiva en Iberoamérica.

En octubre del mismo año, en el XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Guadalajara (México), el profesor BREWER-CARIAS, reflexionando sobre tan importante declaración concluía que «el más importante y esencial de los debates políticos que seguimos teniendo los latinoamericanos en estos comienzos del siglo XXI no es otro que el de la democracia, es decir, confrontar criterios sobre qué es lo que debemos hacer para perfeccionar y profundizar la democracia y asegurar su efectiva gobernabilidad». A continuación, desarrollaba una magnífica exposición sobre la importancia de la descentralización y el rol del Municipio en la consolidación democrática. Un trabajo que condensa perfectamente la doctrina municipalista al respecto, titulado. «EL MUNICIPIO, LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA»¹.

Para el profesor BREWER-CARIAS, el factor clave de una democracia real es el sistema institucional que en ella debe existir para controlar y limitar el poder, pues hace que los demás factores democráticos sean efectivos.

«Sin control institucional no hay democracia. pues sólo controlando al poder es que podría haber elecciones justas y libres; sólo controlando al poder es que podría haber efectivo respeto a la Constitución; sólo controlando al poder es que podría haber pluralismo; y sólo controlando al poder es que podría haber garantía de respeto a los derechos humanos.»

«Un sistema institucional para controlar el ejercicio del poder político, implica ineludiblemente su distribución o separación. Por tanto, demasiada concentración de poder, si no hay controles efectivos sobre los gobernantes, y peor aún, si éstos tienen o creen tener apoyo popular, conduce al autoritarismo y en definitiva a la tiranía.»

Analiza el profesor BREWER-CARIAS la excesiva concentración de poder que se produce en muchas democracias iberoamericanas, por efecto del

¹ Allan R. BREWER-CARIAS, «El Municipio, la descentralización y la Democracia». XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. Págs. 53 a 61. FEMP-OICI. Madrid 2003.

centralismo de los partidos políticos y el diseño de los sistemas electorales a medida de sus conveniencias. Los partidos, con demasiada frecuencia, asumen y ejercen el monopolio de la participación y de la representatividad políticas, cerrando el espacio para la emergencia de distintos y nuevos liderazgos. La división de poderes resulta meramente formal, pues el aparato presidencial y la cúpula de su partido disponen de resortes suficientes para dominar y domeñar a las demás Instituciones del Estado. Estas nuevas formas de dominio centralizado se unen al tradicional centralismo político del Estado, que concentró todo o casi todo el poder en el nivel nacional, vaciando políticamente de poder a Provincias y Municipalidades.

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

«El perfeccionamiento y profundización de la democracia tiene que apuntar al diseño de un sistema político que necesariamente tiene que estar montado sobre la democratización del poder del Estado, para acercarlo al ciudadano, con nuevas formas de representatividad y de participación política.»

Y en este punto aparece el papel del Municipio. Para perfeccionar la democracia es preciso hacerla más participativa y verdaderamente representativa. La única vía para lograrlo es acercar el poder al ciudadano, descentralizándolo territorialmente, llevándolo hasta las más pequeñas comunidades. Es decir, fortaleciendo el poder municipal.

«Pero unos países son efectivamente más democráticos que otros. Y la respuesta del porqué esto es así, está precisamente en la municipalización.»

«En definitiva no se trata de sustituir la democracia representativa por una supuesta e ilusoria democracia directa, sino de sustituir el sistema político centralizado por un sistema descentralizado y participativo, lo que sólo puede lograrse distribuyendo efectivamente el poder en el territorio, de manera que esté cerca de los ciudadanos.»

«La independencia de nuestros países latinoamericanos se inició en el seno de los Cabildos.»

«Aprovechemos sólo las enseñanzas de nuestra propia historia, sino la historia de la democracia, para que definitivamente la Democracia se instale en nuestros países, precisamente municipalizándolos efectivamente.»

La doctrina aporta proposiciones claras y concretas para llevar a efecto esta municipalización en el plano constitucional. Otro destacado munici-

palista venezolano, el profesor GONZÁLEZ CRUZ, director del CIEPROL, expone así los postulados básicos a los que debe responder el municipio iberoamericano del siglo XXI:

«1. Un Municipio con una clara definición sociopolítica, como ha sido tradición y como corresponde a la tendencia global.

2. Un Municipio lugarizado, es decir, pertinente o apropiado a la realidad social y espacial que representa.

3. Un Municipio sostenible por la propia economía local, de manera que su estructura burocrática se sostenga en los ingresos propios.

4. 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, impulse el desarrollo según la vocación estratégica del lugar.

5. 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.

6. La modernización del servicio público municipal para que cada Municipio sea capaz de responder con eficiencia a los principios y exigencias de liderazgo, participación, subsidiariedad, calidad, competitividad, complejidad, responsabilidad, alianzas estratégicas de cooperación.»².

Sólo un Municipio «lugarizado», congruente con la realidad espacial y social a la que representa, será una institución realmente próxima al ciudadano. Y sólo un Municipio de estas características puede ser escuela de libertad y de democracia, como lo describió Alexis de Tocqueville. Un espacio generador de cultura democrática.

Más allá de cauces formales y estructuras constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos iberoamericanos presentan una débil cultura democrática, como efecto del alejamiento entre los ciudadanos y los centros reales de poder. La mencionada Carta Democrática Iberoamericana, proclamada en Lima, dedica a este problema su apartado sexto: «Promoción de la Cultura Democrática», afirmando que... «se promoverán los principios y prácticas democráticas y fortalecerá la cultura democrática en el hemisferio, así como la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos, el desarrollo de programas y actividades para la educación.» Como tantas resoluciones de organismos internacionales, corre el peligro de ser letra muerta, si no se articulan formas y procedimientos que aporten soluciones prácticas. La municipalización conforme a las pautas diseñadas en los Congresos Iberoamericanos puede ser efectiva.

² Fortunato GONZÁLEZ CRUZ, «Propuestas para la definición del Municipio en el Proyecto de Constitución». *R.I.A.P.* n° 3, julio-diciembre 99. Págs. 59 a 88.

La doctrina municipalista defiende el espacio de lo local como el más adecuado para generar cultura democrática y formula las políticas adecuadas para que esto resulte plenamente efectivo. Ricas y abundantes son las aportaciones efectuadas en los distintos Congresos, pero quizás destaca el magnífico trabajo del Dr. CARRASCO BRETÓN, en el Congreso de Guadalajara (México) en octubre de 2001 ³.

«La misión del Municipio es establecer diversos mecanismos que promuevan y que logren obtener la participación ciudadana en la toma de decisiones municipales. De esta forma, el ciudadano tendrá conciencia de que puede participar y sobre todo, de que su participación será tomada en cuenta. Un pueblo con cultura democrática es aquel en el que todos los ciudadanos están conscientes de la importancia y la trascendencia de su participación... Y... ¿cómo lograr que el pueblo participe?... Creemos que sí existen mecanismos que pudieran implementarse para la verdadera construcción de una cultura democrática... Y algunos ya comienzan a vislumbrarse, como es el caso de la llamada gestión local... esa nueva fórmula orgánica a través de la cual la comunidad deja de ser una simple receptora pasiva de los servicios, para ser corresponsable del desarrollo local, cuando el elector exige que los planes del gobierno municipal en las campañas políticas respondan a los planes de la comunidad... Propiciando un proceso que genere relaciones más equitativas, continuas y vivenciales... Creando espacios de diálogo y trabajo entre todos los integrantes de la comunidad; integrando el pensamiento de la comunidad, entendida tanto en el nivel orgánico, como en lo individual y adecuando políticas de Estado a las exigencias del ámbito local...».

El Municipio debe ser escuela permanente de práctica democrática, lo que implica abrirse plenamente a la participación de los ciudadanos; des-concentrar las áreas de gestión en las que resulte aconsejable la incorporación de la sociedad civil y de las comunidades; lograr una profunda transparencia de la actuación administrativa ⁴, y promover e incorporar mecanismos de control social a la gestión.

El nivel de gobierno municipal es el que más y mejor enraíza las Instituciones con el tejido social. Por ello, si se fomentan los mecanismos de participación, será el que aporte verdadera cultura democrática. El Municipio ofrece estas potencialidades, pero sólo serán efectivas si los gobiernos locales tienen la confianza de las colectividades a las que representan

³ Arturo CARRASCO BRETÓN, «Construcción de la Cultura Democrática». *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*. Págs. 183 a 191. FEMP-OICI. Madrid 2003.

Sobre instrumentos, técnicas y procedimientos de PARTICIPACIÓN de la sociedad civil en las políticas municipales, en relación con la legitimidad y la cultura democrática, ver PONENCIAS Y COMUNICACIONES EN ACTAS DEL XXI CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. págs. 379 a 639. FEMP-OICI. Madrid 1994.

⁴ Ver al respecto los trabajos sobre La transparencia en la función pública municipal. *XXII Congreso Iberoamericano de Municipios*. Págs. 729 a 747. FEMP-OICI. Madrid 1995.

por ser capaces de resolver eficazmente sus problemas cotidianos, defender sus aspiraciones y elevar su nivel de vida.

Para ello precisamos Municipios dotados de autonomía; con competencias y recursos para ejecutarlas con responsabilidad propia.

La carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, abordaba el problema en los siguientes términos:

Segundo

El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que, además de constar en los Textos Fundamentales de cada país, sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los Gobiernos y derecho de los ciudadanos.

Tercero

Que los parlamentarios, Cámaras y demás órganos de la representación democrática nacional consagren la autonomía local a través de textos legales que rijan en todos los municipios, de cada país, con plenitud democrática, dotándoles con medios y recursos económicos suficientes para conseguir la efectividad de la autonomía municipal.

En estos años, los Congresos Iberoamericanos de Municipios han dedicado un gran esfuerzo a la construcción doctrinal y al impulso práctico de la Autonomía Municipal.

Se constatan algunas diferencias de enfoque operativo según los distintos países. En España, tras la consolidación de la garantía institucional y las reformas de 1999, la problemática se centra en el proceso conocido como «Segunda Descentralización» con el traspaso de competencias de las Comunidades Autónomas a los Municipios. Particular importancia tiene el problema de la financiación de los servicios públicos en un contexto descentralizado, que está llamado a ser uno de los ejes de reflexión del XXVI Congreso. En muchos países iberoamericanos, a pesar de los avances logrados en estos años, sigue siendo objeto de preocupación la supresión de controles y la configuración de un espacio propio de responsabilidad municipal.

Trascendiendo esas diferencias de alcance práctico, los Congresos han expresado y defendido una doctrina sobre la Autonomía Municipal documentada, rigurosa y de validez general. El profesor PAREJO ALFONSO en la Conferencia pronunciada en Guadalajara (México) en octubre de 2001, ofrece una visión espléndida del «Municipio y su Autonomía»⁵.

⁵ Luciano PAREJO ALFONSO, «El Municipio y su Autonomía». XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. Págs. 97 a 111. FEMP-OICI. Madrid 2003.

En su aspecto cualitativo:

«La cuestión central que suscita la autonomía o, si se prefiere, el autogobierno municipal es, con todo, la de su consistencia. Debe resistirse la tendencia natural a identificar su sustancia con su extensión, es decir, la cantidad de competencias que están incluidas en él. Pues por más que la dimensión cuantitativa no sea despreciable, en modo alguno es la determinante, ya que en realidad el autogobierno es una cualidad, precisamente la que se traduce en capacidad de gestión bajo la propia responsabilidad, es decir, sin sujeción a directrices ajenas u obedeciendo únicamente a las propias opciones; naturalmente siempre en la propia esfera de acción.»

La esfera de acción propia debe entenderse integrada no por los asuntos supuestamente de naturaleza local y sólo local, sino por los asuntos públicos en los que, cualquiera que sea su lógica, aparezcan involucrados intereses propios de la colectividad organizada en Municipio y, además, integrada en términos que hagan posible un ciclo de gestión completo y coherente de dichos asuntos.»

En su aspecto cuantitativo:

«El carácter cualitativo del autogobierno municipal no empece en modo alguno a la importancia del aspecto cuantitativo: el volumen y la entidad de las competencias asignadas a aquél. Pues para que el derecho y la capacidad de gestionar bajo la propia responsabilidad puedan ser reales y efectivos es preciso que quepa concretarlos en materias sobre las que se está en condiciones de ejercer, gracias a una dotación en medios económico-financieros suficientes, competencias adecuadas.»

En su aspecto financiero:

«La capacidad para gestionar asuntos públicos bajo la propia responsabilidad no sólo precisa concretarse en competencias, tiene como condición misma la dotación con recursos económico-financieros que la hagan viable justamente en su traducción competencial.»

El debate tradicional de base entre soberanía financiera (entendida como atributo necesario de la autonomía) y mera soberanía de gasto debe considerarse estéril. Pues lo realmente decisivo cara a la integridad de la autonomía, tal como ésta ha quedado definida, es justamente la segunda, la soberanía de gasto, siempre que ésta repose sobre una dotación bastante de recursos puestos a disposición del autogobierno sin condiciones que impliquen la quiebra del principio de gestión bajo la propia responsabilidad.»

Y tras analizar cómo el Municipio, en tanto que organización de la autoadministración democrática de la colectividad territorial, es capaz, traduciendo en decisiones las necesidades, de ocupar en cada momento las tareas no desempeñadas por ninguna otra institución, lo define como «Sistema Policéntrico de Decisiones» en el Estado.

Del mismo autor, ver «Competencias Municipales y Financiación de la Descentralización». XXII Congreso Iberoamericano de Municipios. Págs. 63 a 71. FEMP-OICI. Madrid 1995.

«En definitiva, pues, el Municipio es un poder administrativo territorial que, poseyendo una Hacienda propia suficiente para cumplir sus funciones, opera en calidad de Administración común del conjunto del Estado y gestiona, por ello, una parte importante de los asuntos públicos y desde luego aquéllos en los que por afectar de manera directa a la colectividad que institucionalizan predominan los intereses de ésta mediante el ejercicio bajo la propia responsabilidad de competencias en su caso decisorias. Constituye así uno de los centros de gravedad del Estado en tanto que sistema policéntrico de toma de decisiones, suscitando la cuestión de su necesaria integración en tal sistema-ordenamiento; necesaria por exigencia tanto de la unidad constitucional, como de la coherencia y eficacia que debe predicarse de aquél en la satisfacción de las necesidades del ciudadano. De donde deriva la ulterior y no menos importante cuestión de la coordinación que requiere el funcionamiento de todo Estado complejo y que cada sistema debe resolver de acuerdo con sus peculiaridades pero con respeto en todo caso a los requerimientos propios de la autonomía local».

Una visión municipalista que aboga por la consideración del Municipio como «eslabón administrativo ordinario y común del Estado» y realza la dimensión política del gobierno municipal.

III. MUNICIPIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

En el XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en 1992 en Valladolid, el profesor MARTÍN MATEO pronunció una interesantísima conferencia sobre servicios municipales, que en mi opinión sentó las bases de una de las líneas doctrinales más consistentes y depuradas del municipalismo iberoamericano⁶.

En esa conferencia, el maestro decía:

«Muchas instituciones públicas podrían desaparecer, sin que nadie nos percatásemos de ello, pero nuestra vida cotidiana sería miserable si se colapsaran los servicios municipales, si desaparecieran las bases de la convivencia vecinal. De ahí la enorme trascendencia del Municipio en cuanto complejo servicial».

⁶ Ramón MARTÍN MATEO, «Los Servicios Locales, especial referencia a la prestación bajo fórmulas societarias». *XXI Congreso Iberoamericano de Municipios*. Págs. 81 a 99. FEMP-OICI. Madrid 1994.

En este mismo Congreso se presentaron otras catorce ponencias y comunicaciones en el marco de reflexión titulado «SERVICIOS MUNICIPALES», impulsando una línea de pensamiento municipalista que ha sido una constante en todos los congresos, alcanzando su máxima expresión en el de Guadalajara (México) en 2001.

Estas sencillas palabras cargadas de sentido común expresan al menos tres ideas de gran trascendencia: la Administración Municipal forma parte de ese gran complejo organizativo que es la Administración Pública cuyo único sentido es servir a la sociedad; las funciones y prestaciones municipales son las que más afectan a la vida cotidiana, de ahí su imprescindibilidad; lo municipal tiene pues una gran trascendencia para la sociedad y para la legitimidad de todo el sistema político-administrativo.

A continuación, abona por una reorganización de los servicios municipales, «atenta a las circunstancias de nuestros días» y que debe tener en cuenta estos aspectos relevantes:

a) La crisis del modelo burocrático.

No es el Municipio el que está cuestionado, sino «su apoyatura tradicional en una organización estructurada de acuerdo con esquemas funcionariales clásicos». Por ello aboga por la búsqueda de nuevos modelos de referencia que generen eficacia y calidad de servicio; apuntando fórmulas renovadas de colaboración público-privada, con especial referencia a las empresas mixtas.

b) La necesaria participación.

«Es aconsejable incorporar al proceso de gestión a los destinatarios y afectados» como interesados cualificados.

c) La cooperación.

Las características de muchos servicios requieren un ámbito que excede del marco jurisdiccional municipal, «por lo que es necesario recurrir a soluciones asociativas» que preservando la autonomía municipal, aporten, en economías de escalas suficientes, prestaciones de calidad.

Estos tres aspectos son los que vamos a desarrollar, a partir de las aportaciones efectuadas en los Congresos.

La Administración Pública es una organización: articulación de capacidades y recursos para el logro de un fin. Como tal organización, tiene principios, elementos estructurales y reglas de funcionamiento que son comunes al conjunto de organizaciones sociales, tanto públicas como privadas. Como organización específica, la Administración Pública se singulariza en atención a la función central que desempeña en la sociedad global. La Administración Pública es un «complejo orgánico» que bajo la dirección del gobierno, «administra» el conjunto de la sociedad; realiza una función central de coordinación y dirección, al servicio de esa sociedad.

Para desarrollar su función, la Administración Pública desempeña múltiples tareas, de naturaleza variada y contingente. La prestación de abastecimientos y servicios para la satisfacción de necesidades colectivas —«servicios públicos»— constituye actualmente el bloque de tareas dominante.

No siempre fue así. Las tareas prestacionales, de contenido positivo, económico o técnico, no se consideran en sí mismas vinculadas a la idea del Estado, no forman parte de las originarias «funciones de soberanía». El sistema político administrativo las asume gradualmente, en el curso de su desarrollo, hasta convertirse en masivas; hasta llegar a identificarse con la propia acción administrativa. A lo largo del último siglo hemos pasado de una Administración fundamentalmente ordenancista a otra prioritariamente dedicada a la prestación masiva de servicios a los ciudadanos. En consecuencia, la relación Administración-ciudadano también ha cambiado. El ciudadano usuario o receptor de servicios pasa a percibirse a sí mismo como «cliente» y exige que la Administración actúe en consecuencia. El carácter instrumental, «servicial» de la Administración es asumido explícitamente por una sociedad moderna y exigente.

La Administración Pública es un ente instrumental, de clara orientación finalista. No tiene sentido en sí misma y sólo se legitima en la medida en que resuelve adecuadamente su función de servicio a la sociedad. La función central se identifica con la idea de servicio, con lo servicial. Esto está en la naturaleza de las cosas, pero además hoy, en la sociedad moderna, es una exigencia plena, constitucional y real.

«La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho». (Art. 141 de la Constitución de la R.B. de Venezuela).

Pero una Administración que quiera resolver los problemas del ciudadano en la dinámica sociedad actual, tiene que cambiar. No puede trabajar con un modelo referencial burocrático clásico, basado en la racionalidad weberiana, sencillamente porque está pensado para otro tipo de sociedad y otras tareas. Una Administración moderna tiene que adoptar un modelo relacional y orientar su actividad con estrategias de eficiencia y calidad.

El Alcalde de la ciudad de Valladolid, Dr. LEÓN DE LA RIVA, lo explicaba así en una conferencia sobre la Gestión de Servicios Públicos,

pronunciada en el XXV Congreso Iberoamericano de Guadalajara (México)⁷:

«Los derechos del ciudadano, su participación, la calidad de los servicios que reciba, el logro eficiente de objetivos de desarrollo social, fundamentan y legitiman la actuación de ese complejo orgánico que conocemos como «Administración Pública».

El proceso de modernización de las Administraciones Públicas exige actuaciones en distintos frentes o escenarios que van desde la definición de estrategias, hasta los cambios de organización interna y de recursos humanos, pasando por la definición de nuevas políticas de relación con los ciudadanos.

Pero debo resaltar que la relación con el ciudadano, en su sentido más profundo, no puede ser considerada como un elemento más del proceso de cambio, sino como el referente fundamental y básico.

El proceso de modernización de las Administraciones Públicas implica un cambio cultural de gran magnitud y profundidad, pero se resume en un elemental principio:

Una Administración Pública moderna es la que deja de mirarse a sí misma, para mirar al ciudadano.

Saber cuáles son sus necesidades, sus aspiraciones y expectativas y satisfacerlas con amabilidad, prontitud y eficacia, a costes moderados.

Una Administración Pública que asume la estrategia de CALIDAD TOTAL».

Esta estrategia de calidad es aún más necesaria y se desarrolla con más éxito en el ámbito municipal. Porque la Administración Municipal está siempre en contacto directo y personal con los ciudadanos; por las funciones que dentro del sistema se le atribuyen; por su accesibilidad; por sus roles de intermediación y de liderazgo en la conducción del desarrollo de la colectividad a la que representa.

La doctrina municipalista iberoamericana apuesta claramente por estrategias de modernización y calidad en el ejercicio de todas las funciones y muy especialmente en la gestión de los servicios públicos. Así lo expresaba el Alcalde de Valladolid en la conferencia antes citada:

«Servicio Público Municipal es toda actividad prestacional, tendente a la satisfacción de necesidades, que en el ámbito de sus competencias, asegura una Entidad Local, asumiendo su titularidad.

La prestación de ese Servicio precisará una organización encargada del mismo, un conjunto de actuaciones materiales, una gestión eficaz.

⁷ Francisco Javier LEÓN DE LA RIVA, «Formas de Prestación y Gestión de Servicios Municipales». XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. Págs. 239 a 246. FEMP-OICI. Madrid 2003.

Esa gestión puede ser realizada por la propia Administración Municipal o encomendada a otras organizaciones independientes.

En todo caso, existirá una organización gestora, que tomará a su cargo el desarrollo de todas las actividades precisas para la realización del fin y correrá con el riesgo económico o de resultados.

Esta organización deberá estar encuadrada o vinculada a la Administración Municipal titular del Servicio conforme a una fórmula jurídica adecuada.

La distinción entre titularidad y gestión, así como la forma en que ambas se vinculan jurídicamente, desde el punto de vista organizativo-contractual, nos conduce a la noción de los «modos» o «formas» de gestión».

«Constituyen una gama de posibilidades o modalidades de organización y régimen jurídico de los servicios públicos municipales.

Las Corporaciones Locales tienen plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia.

Se trata de una manifestación de la genérica potestad de autoorganización, que implica la libre elección de la forma de gestión, siguiendo criterios de «oportunidad y buena administración», como ha reiterado en muchas ocasiones nuestro Tribunal Supremo.

Esos criterios de «oportunidad y buena administración» han de ser criterios de CALIDAD. A la hora de elegir, es preciso escoger lo que resulte mejor para los ciudadanos.

La panoplia de posibilidades gestoras que el ordenamiento nos ofrece debe ser hábilmente utilizada. Sin atenerse a clichés apriorísticos ni a prejuicios ideológicos.

Cada servicio, en cada situación, requerirá una mejor forma o modo de gestión.

Es preciso realizar estudios rigurosos y análisis de prospectiva. Luego, elegir con un único criterio: calidad de servicio a los ciudadanos».

Ya en el XXII Congreso, celebrado en 1994 en La Plata (Argentina) se había manifestado claramente la opción iberoamericana por una gestión municipal eficiente y de calidad:

«Las reestructuraciones ofensivas de los servicios municipales deben promover el desarrollo de las ventajas competitivas de su comunidad.

La prosperidad es función de todo el sistema y los servicios municipales son un participante activo de esa prosperidad.

Si toleramos las ineficiencias, éstas nos condenarán al fracaso.»

«Existe en nuestra organización una confusión entre la función política de gobernar, de representar al pueblo, de conducir la organización, de vigilar los comportamientos, de ejercer el poder de imperio del Estado, y la otra función de administrar, de gestionar, de gerenciar un servicio público; y como consecuencia de esto no tenemos un control sustancial.

El gobierno de un servicio público por su naturaleza debe ser siempre público y es indelegable.

La gestión, la gerencia, puede ser pública o privada y es un instrumento de servicio de las definiciones y del marco referencial o regulatorio decidido por el gobierno».

«La Administración debe organizarse a través de profesionales gerentes que aseguren la eficiencia.

Es imprescindible instrumentar un mecanismo de delegación administrativa de facultades o la ejecución a través de terceros que le permita al titular del departamento ejecutivo ejercer las funciones que le competen con mayor eficacia.

En esta materia lo que se pretende es lograr la ejecución de los servicios públicos municipales mediante sistemas eficientes que signifiquen una prestación adecuada con un costo razonable y proporcionado al servicio que se presta, dotando al procedimiento de la transparencia y garantía necesarias.

La gerencia puede ser pública o privada, pero profesional y no pertenecer al sistema político. Debe especializarse para cumplir los objetivos fijados por el sistema político.»

«El control de los servicios públicos es un factor fundamental en el desenvolvimiento de los mismos y especialmente en las relaciones con los usuarios. El cumplimiento de las cláusulas del contrato en el caso de la concesión de servicios públicos y especialmente las disposiciones relativas al régimen tarifario, son de capital importancia, teniendo en cuenta que en este sistema la prestación se otorga casi siempre en condiciones monopólicas. Es por tal importancia que se propone instrumentar un fuerte control, también aplicable a los servicios municipalizados a través de canales diferentes pero concurrentes.

Tenemos hoy vigente un control administrativo o de legalidad, necesario pero insuficiente.

*Necesitamos un control de gestión y calidad.»*⁸.

Gestionar las funciones y servicios municipales con una orientación de CALIDAD no sólo reporta rendimientos, sino que fomenta la participación del ciudadano, sea cliente propiamente dicho, receptor o usuario. En esencia, Calidad Total, o «excelencia» en la gestión, no es sino una estrategia de dirección organizacional, basada en el compromiso y orientada al «cliente». Este último, en el caso de la Administración Pública, el ciudadano, es el referente principal y alcanzar su satisfacción, orienta todos los procesos. Para ello es preciso contar con él, se requiere, por definición, su participación.

Para el cumplimiento de sus fines, la Administración Municipal desarrolla «políticas públicas» (sociales, de desarrollo urbano, culturales...)

⁸ Raúl FERNÁNDEZ, «Servicios Públicos Municipales». *XXII Congreso Iberoamericano de Municipios*. Págs. 271 a 276. FEMP-OICI. Madrid 1995.

En este Congreso se presentaron otros veinticinco trabajos sobre gestión de servicios municipales, tres de ellos sobre formas de gestión con especial incidencia en la importancia de la colaboración público-privada en estrategias de eficacia y calidad.

como cauces de acción, orientados a un fin, que responden a procesos interactivos, en los que intervienen distintos actores, con intereses en juego. Los ciudadanos son el referente fundamental para determinar y desarrollar esa política. Desde una óptica de CALIDAD, su opinión en la determinación de los objetivos, su participación en el proceso y su valoración de los resultados, serán elementos clave, que redundarán en la eficacia y legitimidad de la propia Administración.

Pues bien, a pesar de todas las formulaciones enfáticas, en las sociedades democráticas modernas el control ciudadano sobre el proceso y los resultados de las políticas públicas es muy débil. En el ámbito municipal, es más consistente, pero también insuficiente, por dos razones: En primer lugar, la participación a través de los partidos políticos y el voto es decisiva en cuanto al juego global de poder en el sistema, pero en relación a las «políticas» concretas, es débil como control. Por otra parte, los cauces formales tradicionales de participación ciudadana son con frecuencia monopolizados por grupos de presión, reducidos, auténticos núcleos de poder, que «taponan» la participación del ciudadano corriente.

La doctrina iberoamericana municipalista, al propugnar una gestión de calidad, propone fortalecer la posición del ciudadano individualmente considerado en la gestión de las «políticas» y los servicios, mediante Encuestas; sistemas de Información; Evaluación participativa... Un camino apuntado tempranamente por el profesor MARTÍN MATEO; desarrollado en los últimos Congresos y sobre el que sin duda habrá que seguir profundizando. Porque no sólo aporta eficiencia, sino que contribuye a una forma más democrática de gobernar, como acertadamente señalaba el profesor DROMI:

«La participación democrática es entre otros aspectos, participación administrativa, y en ésta, es fundamental la participación en los servicios públicos, porque son el canal habitual por donde los ciudadanos procuramos que a través de estos medios se satisfagan las prestaciones que apuntan al bien común, al bien compatible entre todos los ciudadanos. Sólo así se puede doblar el «mal-estar-general», en beneficio del «bien-estar-común»⁹.

La tercera línea de reflexión, apuntada por el Pr. MARTÍN MATEO era la de «afrontar la prestación de servicios recurriendo a soluciones asociativas, que generen el aparato instrumental preciso». Cooperación y asociación municipal, son asuntos a los que la doctrina de los Congresos Iberoamericanos han concedido siempre una preferencia especial, al

⁹ Roberto DROMI, «Participación de los ciudadanos en las obras y servicios locales». XXII Congreso Iberoamericano de Municipios. Págs. 301 a 310. FEMP-OICI. Madrid 1995.

entender que sin el reconocimiento del derecho de asociación a los Municipios y su plena efectividad, no puede haber fortalecimiento de la democracia local. Así lo expresó ya la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana:

«La consolidación de los procesos de recuperación municipalista tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países...».

Dos son los grandes ámbitos del asociacionismo municipal, singularizados inicialmente por el fin que en cada caso se persigue y que dan lugar a figuras de régimen jurídico, potencialidades y efectos diferentes:

1.º Asociacionismo municipal para el ejercicio más eficaz de sus competencias, realizando en común obras y servicios determinados.

2.º Asociacionismo municipal para la prestación y promoción de intereses comunes.

En el primer ámbito, los municipios crean una nueva Entidad Local, con potestades propias para el ejercicio de unas competencias específicas que le atribuyen. El proceso asociativo cristaliza pues en Entidades administrativas, cuya finalidad es el ejercicio de competencias públicas, sometidas plenamente al régimen local que formarán parte del entramado de niveles administrativos. En el segundo, se trata de asociaciones de interés, que no conforman una Entidad Local ni, en principio, atienden al ejercicio de competencias públicas¹⁰.

Las Mancomunidades y otras fórmulas asociativas para el desarrollo de funciones y la prestación de servicios gozan de reconocimiento expreso en la normativa de régimen local de los distintos estados iberoamericanos, en algunos casos incluso con rango constitucional¹¹.

La doctrina municipalista¹² destaca su gran importancia en dos planos interrelacionados:

¹⁰ Estos dos ámbitos asociativos aparecen claramente expresados y diferenciados en el Art. 9º de la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales el 29 de octubre de 1981, titulado: «El derecho de asociación las Colectividades Locales»: «En el ejercicio de su competencia, las colectividades locales tienen derecho a asociarse para la realización de ciertas actividades que superan las posibilidades de una sola colectividad local o para la defensa y la promoción de sus intereses comunes». En España, responde exactamente a las regulaciones básicas del art. 44 y de la disposición adicional 5ª, respectivamente, de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹¹ Ver, por ejemplo, el art. 170 de la Constitución de la R.B. de Venezuela.

¹² En abril de 1996, la OICI organizó, en colaboración con la FEMP, la Junta de Castilla y León y

— Calidad de servicios públicos.

La idoneidad de un municipio para prestar servicios de calidad no depende sólo de la población sino de un conjunto de factores que constituyen lo que denominaríamos «base estructural»: población, dispersión de la misma, comunicaciones, así como articulación de medios humanos, técnico y financieros.

Las carencias en este sentido son muchas. El factor asociativo, aunando medios, capacidades y recursos, contribuye a crear la escala idónea para la prestación de servicios de calidad. Las mancomunidades son un elemento clave para que los municipios presten servicios de alta calidad sin hipotecar su propia autonomía.

– Racionalización de las estructuras municipales.

En países con una fragmentación municipal acentuada, las mancomunidades resultan un instrumento decisivo para racionalizar las estructuras municipales. Aunque parezca paradójico, esta racionalidad no puede ser «racionalista», basada en la supresión y en un diseño «ex novo» de las Entidades Locales básicas. Muy al contrario, las tendencias actuales de modernización de las estructuras locales se fundamentan en la articulación de distintos niveles de Administración Municipal, encomendando a cada uno de ellos la responsabilidad de determinados servicios, con arreglo a criterios de eficiencia y calidad.

IV. MUNICIPIO Y SOCIEDAD ABIERTA: UNA AGENDA PARA HUMANIZAR LA GLOBALIZACIÓN

Los cambios que las sociedades avanzadas han experimentado en los últimos años, lejos de representar adaptaciones menores, encierran transformaciones de fondo hacia configuraciones políticas, económicas o sociales, culturales y territoriales nuevas. El cambio global perfila líneas fuertes de impacto en las políticas y en los gobiernos locales. En el plano económico, tradicionalmente excluido de las agendas locales, la crisis y el incremento localizado del paro, impulsa a los municipios a elaborar estrategias de desarrollo local que ofrezcan horizontes de promoción a sus colectividades. En el ámbito sociocultural, la nueva situación dinamiza y

la Diputación de Segovia, en esta ciudad, el «I SEMINARIO IBEROAMERICANO SOBRE MANCOMUNIDADES MUNICIPALES», cuyas aportaciones doctrinales y Conclusiones resultan de gran interés. «I SEMINARIO IBEROAMERICANO SOBRE MANCOMUNIDADES MUNICIPALES». Servicio de Publicaciones. JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. Valladolid 1997.

fuerza la extensión de las políticas municipales de acción positiva. En la dimensión urbano-territorial, los contenidos del urbanismo tradicional están superados y se hacen precisas nuevas políticas estratégicas: tendentes a dotar de eficiencia al sistema urbano; de expansión urbana sostenible y de regeneración de tejidos multidegradados.

Ante la nueva situación, los gobiernos municipales están llamados a adoptar políticas más complejas y estratégicas; a fomentar la innovación y el uso de las nuevas tecnologías; a posicionarse con fuerte liderazgo en el dominio de las políticas intergubernamentales.

La doctrina municipalista iberoamericana ha sabido marcar pautas concretas y fundamentadas sobre el tipo de gobierno municipal que exige la nueva situación. Y lo ha hecho con esa visión que la caracteriza, siempre centrada en las personas. Las aportaciones efectuadas en seminarios y congresos, durante estos últimos años son abundantísimas. Trataremos de sintetizar lo más destacado en cuatro dimensiones de especial importancia.

- Nuevo rol estratégico de los gobiernos municipales.

En el mundo actual, la ciudad es fundamentalmente elemento nodal de las redes de infraestructuras nacionales e internacionales. Son las grandes ciudades los núcleos que articulan el sistema de flujos mundial, continental y nacional. A través de los intercambios entre ciudades se conforma este sistema, jerárquico y asimétrico, aunque flexible. Las ciudades ocupan posiciones en función de las cuales generan oportunidades de índole diversa, para sí mismas y para un amplio entorno. Por ello las ciudades tratan de posicionarse; compiten entre ellas y al tiempo se establecen relaciones de complementariedad. La cooperación en redes de ciudades resulta imprescindible, como han apuntado los últimos Congresos.

La ciudad tiene que definir su estrategia de desarrollo urbano, de cualificación de su potencial humano, de tecnología e innovación... para poder aprovechar al máximo sus posibilidades, minimizar los inconvenientes y tomar posiciones en el sistema.

La estrategia se define pensando la ciudad, su misión, una visión de futuro, una orientación esencial. A continuación, necesariamente deben concretarse los grandes objetivos y las grandes líneas de actuación. Éstas comprenderán desde grandes proyectos hasta la forma de acometer los pequeños detalles, que conforman la calidad de vida en el día a día. Los instrumentos serán variados y múltiples. Pero sin duda no podrán faltar los

que ordenan el territorio. La ordenación del espacio es esencial para el desarrollo sostenible ¹³.

Pero no basta definir la estrategia. Es preciso redefinirla constantemente. Los cambios en el entorno son continuos y se producen con rapidez. La ciudad debe estar en posición de observación permanente para identificar los procesos más adecuados de adaptación y ajuste de su estrategia urbana.

Finalmente, la estrategia tiene que hacerse realidad. La ciudad tiene que disponer de los resortes de poder, los recursos, las competencias y los instrumentos jurídicos para poder hacer efectivo al desarrollo de sus estrategias. Éste es el gran desafío de los gobiernos locales, que nos sitúa ante los siguientes puntos de reflexión.

- Desarrollo del potencial humano y la dirección innovadora.

La creciente complejidad y los niveles acelerados de cambio, exigen a los gobiernos locales una dirección política y gerencial dotada de recursos técnicos avanzados, comprometida e innovadora. Al tiempo esta dirección tiene que potenciar y desarrollar toda la capacidad innovadora de la organización municipal.

En el XXIII Congreso, celebrado en Lisboa en 1996, el Dr. TORRES DEL OLMO, como Presidente de la Escuela Venezolana de Administración Pública presentaba un magnífico trabajo sobre formación, habilidades y función innovadora de la «Nueva Gerencia Municipal» ¹⁴.

«Como parte integral de la carrera administrativa, el Municipio moderno debe darle prioridad al desarrollo de programas permanentes y sistemáticos de formación, capacitación y actualización gerencial y técnica, que le permita disponer de respuestas efectivas para adecuarse internamente a las exigencias que impone el cambio, para garantizar niveles óptimos en la prestación del servicio público y para ejercer con éxito el control sobre sus competencias.

Para ello, el perfil de habilidades gerenciales debe enfatizar en un esquema de formación que contemple los siguientes aspectos generales:

¹³ Las estrategias en el ámbito municipal, con especial referencia a las de desarrollo urbano han sido ampliamente desarrolladas en los XXII y XXIII Congresos. En el XV Congreso se analizó en profundidad la nueva dirección estratégica de los gobiernos locales. En marzo de 2003, la OICI, en colaboración con otras Instituciones organizó en Valladolid un «SEMINARIO IBEROAMERICANO SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE», de gran interés sobre este tipo de estrategias.

¹⁴ Felipe TORRES DEL OLMO. «Política y Democracia en el Municipio». *XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios*. Págs. 447 a 464. FEMP-OICI. Madrid 1997.

– *Desarrollar las capacidades para crear tecnología, para manejar procesos de transferencia tecnológica, y para desarrollar «innovación doméstica», apoyándose en la investigación.*

– *Desarrollar las capacidades necesarias para actuar como elaborador de políticas organizacionales y tomar decisiones eficientes.*

– *Desarrollar sólidas capacidades en la conducción de grupos humanos, ya que gran parte de su tarea ha de tener contenido de trabajo de liderazgo de grupos.*

– *Preparación para el cambio.*

– *Formación ética y en valores.*

Todas las capacidades antes descritas deberán encuadrarse dentro de un marco valorativo y de comportamiento administrativo ético, de acuerdo con los intereses de la organización y en subordinación a la justicia social, el bien común y el respeto a las normas y procedimientos».

«Bajo las presentes condiciones sociales y políticas de Venezuela —y de buena parte de Iberoamérica— las misiones que deberá desarrollar este moderno y profesionalizado «liderazgo innovador» en la gerencia municipal, incluye aspectos tales como:

– *La nueva gerencia municipal deberá actuar como eje de la consolidación y profundización democrática.*

– *La nueva gerencia municipal deberá, además, propiciar el desarrollo general de la economía local y el crecimiento tecnológico.*

– *La nueva gerencia municipal deberá responder a la creciente exigencia de su exclusiva competencia, y en la eficiente coordinación y control de calidad en los servicios donde opera competencia concurrente con otros órganos e instancias del poder público.*

– *Finalmente, la nueva gerencia municipal ha de atender, con un carácter prioritario, la brecha que margina a grandes sectores de la sociedad de los recursos y condiciones necesarias para una vida digna y decorosa».*

• Utilización y desarrollo de las nuevas tecnologías.

Los gobiernos municipales están obligados a «integrarse» al mundo tecnológico e incorporar sus novedosos avances a la gestión, poniéndolo siempre al servicio de las personas, de la colectividad a la que representan.

El XXIV Congreso Iberoamericano celebrado en 1998 en Guadalajara (España) dedicó una gran parte de su contenido a esta problemática.

El profesor RODRÍGUEZ GARCÍA en una interesantísima Conferencia sobre la relación entre la descentralización y las nuevas tecnologías, decía ¹⁵:

¹⁵ Armando RODRÍGUEZ GARCÍA, «Descentralización del poder y nuevas tecnologías». XXIV Congreso Iberoamericano de Municipios. Págs. 135 a 148. FEMP-OICI. Madrid 2000.

«El papel de las nuevas tecnologías en los procesos de democratización del poder, y en especial en las manifestaciones de descentralización, es no sólo trascendente y básico, sino además inevitable, por lo que puede avisarse en el momento actual, y de carácter exponencial en cuanto a su extensión, expansión e intensidad.

La tecnología constituye un factor esencial en los procesos de descentralización, y en especial en el esquema de los entes públicos territoriales, por lo que es inevitable incorporar el tratamiento estable y sostenido del tema en el ámbito de la organización administrativa.

De manera especial, por su configuración conceptual e histórica, el Municipio debe conjugar la fuerte e irrenunciable carga de las tradiciones que constituyen su esencia, con la modernidad, con lo actual y lo futuro, no sólo para sobrevivir en la constelación de las organizaciones, sino lo que es aún más importante, para servir eficientemente al bien común.

Estas circunstancias son una razón de peso adicional a muchas otras, para que las entidades locales procuren los escenarios de intercambio, integración y asistencia que fortalezcan decididamente el municipalismo, al igual que el establecimiento y profundización de vínculos y asociaciones estratégicas con los centros de investigación y producción tecnológica, como lo es la Universidad, que en su naturaleza institucional incorpora igualmente el factor de tradición y la misión de servicio comunal, además de su constante contacto con el avance del conocimiento.

La aparente contraposición que pareciera existir entre fuerzas y tendencias tales como la descentralización y la vida local, frente a los procesos de integración y globalización que conducen a instancias supranacionales; o entre tradición y modernidad, puede reducirse mediante la búsqueda de un escenario de encuentro y distribución de roles, para lo cual la tecnología constituye una herramienta eficaz.

El asociacionismo municipalista, y el vínculo estratégico con las Universidades, como centros de generación del conocimiento, permitirá actualizar y reforzar la estructura local, garantizando su incorporación a la modernidad.»

- El Municipio ante la globalización.

Como decíamos, el fenómeno de la globalización ha generado una nueva dinámica en los gobiernos locales, con mayores competencias y recursos, pero también con mayores exigencias.

Los Congresos Iberoamericanos han abordado con decisión, anticipación y consistencia la formulación de una agenda municipal para la globalización. El Lic. HERNÁNDEZ BARBOSA, director de Políticas Públicas de Guadalajara (México), en una magnífica Conferencia, pronunciada en el XXV Congreso lo explicaba así ¹⁶:

¹⁶ José de Jesús FERNÁNDEZ BARBOSA, «El Municipio y la Globalización». XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. Págs. 485 a 495. FEMP-OICI. Madrid 2003.

«Tenemos que pugnar desde el Municipio para que quede claro que la globalización no puede quedarse sólo en los esquemas económicos de libre mercado, porque en este caso estaríamos creando un monstruo que tarde o temprano se volvería contra el ser humano.»

Así pues, uno de los más grandes desafíos que tenemos es el de humanizar la globalización. Este proceso mundial debe estar cimentado en los valores universales del hombre, en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, porque es precisamente ahí donde la globalización encuentra su esencia para el desarrollo del hombre y su sentido de trascendencia.

Este foro y el contexto es propicio para abrir un debate académico y práctico en torno a los tópicos que debe abarcar la configuración de una Agenda Municipalista para la Globalización, que nos permita ir perfilando el diseño de políticas públicas con carácter global.

En función de lo anterior, hago una provocación para la discusión inteligente de los desafíos del municipio en los albores del tercer milenio.

- *El rol de los gobiernos municipales en la globalización.*

– El énfasis en la capacidad de dirección estratégica de los gobiernos. Los gobiernos deben ser fundamentalmente directivos, tener una visión desarrollada de cuáles son los problemas de su sociedad y cuáles las capacidades sociales de respuesta a sus problemas, riesgos, amenazas y oportunidades colectivas. La función central de los gobiernos es generar o incrementar la capacidad de respuesta a la sociedad que representan y a la que se deben o, dicho de otro modo, su función es crear o agregar valor público a los activos de su comunidad.

– Lo distintivo del gobierno es su capacidad de «timonear más que remar», de posicionar exitosamente a sus comunidades frente a su contexto y su futuro, de definir y marcar el sentido de dirección a sus comunidades y de reducir sus vulnerabilidades mediante regulaciones, inversiones y políticas inteligentes, sin enfrascarse en la ejecución de todas las operaciones que tienen que ver con la realización de objetivos intermedios o con las tareas rutinarias de los servicios básicos.

- *Impregnar del Espíritu Iberoamericano a la globalización.*

El alma Iberoamericana nos habla de una realidad que ciertamente se forjó en el pasado, pero que ciertamente se conserva viva en el presente; más aún es la fuerza que nos impulsa a construir el futuro de nuestras comunidades.

El destino de nuestros pueblos está unido por la historia y por el futuro para quienes no pasan desapercibidos los acontecimientos de la historia y saben interpretar los signos de los tiempos, les queda claro que hoy al inicio del siglo XXI los hombres y las mujeres de Ibero América debemos realizar un esfuerzo para cristalizar en alianzas estratégicas lo que hemos acumulado por generaciones».

La doctrina municipalista iberoamericana ha trazado con claridad las complejas pautas que los Municipios deben seguir para hacer frente a los retos de esta sociedad abierta y globalizada del comienzo de siglo. Ahora se trata de profundizar en las estrategias y alianzas para llevarlas a efecto con éxito.