

PARADIGMAS DEL
DERECHO MUNICIPAL
EN EL SIGLO XXI

PARADIGMAS DEL DERECHO MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI

José Guillermo Vallarta Plata
Coordinador



Primera edición: octubre 2021.

D.R. © 2021. Los autores por sus textos: José Barragán Barragán, Allan R. Brewer-Carías, Valentín Merino Estrada, Fortunato José González Cruz, Enrique Orduña Rebollo, Luciano Parejo Alfonso, Armando Rodríguez García, José Guillermo Vallarta Plata, Carlos Salazar Vargas, Jorge Reinaldo Vanossi, José Luis Villegas Moreno

D.R. © 2021. Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A. C.

Av. Las Palmas #80 (interior Parque Agua Azul)

Guadalajara, Jalisco, México

C.P. 44460

Tels. (33) 3650 3492 / (33) 3650 0192

correo electrónico: administracion@iapjalisco.org.mx

ISBN 978-607-9418-27-4

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
José Guillermo Vallarta Plata	
EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO	
José Barragán Barragán	13
EL MUNICIPIO PARA EL SIGLO XXI. LA NECESIDAD DE RETORNAR AL PARADIGMA	
Allan R. Brewer-Carías	61
MUNICIPIO HISPANOAMERICANO. PARADIGMAS DEL DERECHO MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PANDEMIA	
Fortunato José González Cruz	95
EL SERVICIO CIVIL EN EL MUNICIPALISMO IBEROAMERICANO: POTENCIALIDAD Y UTILIDADES DEL MODELO ESPAÑOL	
Valentín Merino Estrada	117
MUNICIPIOS Y DESPOBLACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI	
Enrique Orduña Rebollo	147

LA CUESTIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: UNA VISIÓN INTRODUCTORIA Luciano Parejo Alfonso	201
ANOTACIONES SOBRE MUNICIPIO Y CIUDAD COMO PARADIGMAS DEL DERECHO PÚBLICO GLOBAL EN HISPANOAMÉRICA Armando Rodríguez García	225
EL MUNICIPIO HISPANOAMERICANO: BASE Y RAZÓN DE SER DEL <i>POLITING</i> (NUEVA FORMA DE VER, ENTENDER Y HACER POLÍTICA) Carlos Salazar Vargas	261
EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA Y REALIDAD ACTUAL José Guillermo Vallarta Plata	295
REFLEXIONES SOBRE “EL BUEN GOBIERNO LOCAL” Jorge Reinaldo Vanossi	323
EL DESAFÍO DE LOS MUNICIPIOS IBEROAMERICANOS ANTE LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN. UNA APROXIMACIÓN José Luis Villegas Moreno	337

PRÓLOGO

En 2017, con motivo de la celebración del Centenario de la Constitución mexicana de Querétaro, el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, A.C., inició la publicación de una obra conmemorativa denominada *Paradigmas del derecho constitucional en el siglo XXI*.

Los tratadistas iberoamericanos que participaron en dicha obra, quienes bondadosamente han estado colaborando con esta institución en su labor editorial, me conminaron para seguir con el esfuerzo y algunos de ellos sugirieron que continuáramos con la misma idea, esto es, buscar los paradigmas en el derecho administrativo y en todo lo relacionado con la Administración pública.

Fue así como en 2019, y con motivo de la reunión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, esta institución, que colaboró también en la organización del XXIII Congreso Internacional del CLAD, aportó el segundo libro de lo que ya anticipábamos como una trilogía, denominado *Paradigmas del derecho administrativo en el siglo XXI*.

Nuevamente las ideas de participación y continuación con el esfuerzo editorial siguieron fluyendo de nuestros colaboradores y es así como logramos conjuntar a un número importante de funcionarios, maestros universitarios

y académicos de primer nivel del mundo iberoamericano para hacer realidad el tercer volumen de los *paradigmas*, terminando así la trilogía que habíamos anticipado.

El nuevo texto, que se denomina *Paradigmas del derecho municipal en el siglo XXI*, al igual que los anteriores, pone de relieve los aspectos más importantes que compartimos los pueblos iberoamericanos, por cultura y tradición, esta vez acerca del municipio, tratando con ello de integrar una visión global y soluciones de tipo general, para apoyar nuestras realidades y darle sentido a una nueva forma del Gobierno local.

Las experiencias compartidas, con las sugerencias al más alto nivel, siempre han sido elementos valiosos que han posibilitado las pequeñas y grandes transformaciones de nuestra realidad social.

El municipio no está exento de esta influencia transformadora, por ello, la obra que hoy damos a conocer, que reúne a un número importante de profesionales con experiencia en la praxis y en la academia, y quienes han vivido el municipio de manera intensa, adquiere por sí misma, legitimidad, originalidad y veracidad.

Todos los que colaboramos en esta obra, sin excepción, estamos conscientes que una nueva realidad impacta a nuestros sistemas democráticos y afecta de manera directa a la más auténtica de nuestras tradiciones de organización política: el municipio.

Las sugerencias que todos y cada uno de los participantes aportan están encaminadas a reconstruir el municipio iberoamericano, el más afectado en esta realidad sociopolítica.

Hacemos votos porque las propuestas aquí planteadas sirvan de inspiración y de apoyo a quienes tienen la responsabilidad de transformar positivamente al municipio, la institución más antigua y eficiente de la humanidad.

José Guillermo Vallarta Plata

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL
DEL MUNICIPIO MEXICANO

José Barragán Barragán

José Barragán Barragán es licenciado en Derecho y doctor en Derecho *cum laude*, ambos por la Universidad de Valencia (España), además es investigador de carrera del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente imparte cátedra en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de esta misma casa de estudios. Fue colaborador en la Gran Comisión de la Cámara de Diputados federal, consejero electoral fundador del Instituto Federal Electoral (1997-2003) e investigador del Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara. Los títulos de sus libros publicados son: *El juicio de amparo y el recurso de contrafuero español*, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, *Introducción al federalismo*, *Temas del liberalismo gaditano*, *La primera Ley de Amparo de 1861*, *Proceso de formación del Senado mexicano (1987)* y *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, entre otros.

El objeto de la presente investigación es el de insistir en el conocimiento del régimen constitucional a que está sujeto el municipio mexicano para contrastar la ingente problemática que viene enfrentando.

Ciertamente la Constitución parece darle un tratamiento jurídico de excelencia, a juzgar por el número de veces que es tomado en cuenta al enunciar ciertos principios y ciertas materias de gran importancia. Pero muchísimo mejor era el enunciado que traía el Proyecto de Venustiano Carranza como artículo 115, el cual nunca fue aprobado por los diputados constituyentes, dejando así un municipio deprimido y víctima de autoridades más poderosas, como se advierte en el dictamen de la Comisión de Constitución que lo presenta al pleno como propio el día 20 de enero de 1917.

I. El municipio en el texto constitucional

Voy a empezar a dibujar la configuración del municipio precisamente a partir del número de veces que se le cita en el texto constitucional en relación con los principios y la importancia de las materias que se regulan en cada caso.

Estamos hablando de cerca de cien inserciones del municipio en los enunciados constitucionales. Esto significa que el municipio, en cuanto población básica de la nación mexicana, guarda relación con todos y con cada uno de los principios de nuestra organización social y política, incorporados como contenido fundamental de nuestra Constitución.

Así la población asentada en los municipios todos del país está comprendida en el vocablo *pueblo*, del artículo 39, sede esencial y originaria de la soberanía, lo cual permite definir al municipio como una comunidad básica social (elemento poblacional del municipio) y como una comunidad básica política (elemento de organización y gobierno del municipio), para todos los efectos del ejercicio del poder de soberanía, tanto en el orden federal, como en el orden interno de los estados, y, desde luego, en el orden interno de cada municipio.

Así el territorio, que es otro de los elementos fundamentales del municipio, está presente no sólo en cada uno de los artículos del capítulo II del título II de nuestra Constitución, que habla de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional (artículos 42 al 48), sino que también está presente en el artículo 27, que regula la propiedad originaria de la nación, esto es, que regula la propiedad originaria del pueblo mexicano, que es la sede esencial y originaria del poder de soberanía. Una propiedad originaria que, en estricto sentido jurídico, no es propiedad del Estado mexicano; y una propiedad originaria que tampoco es propiedad de la Federación, toda vez que lo federal en México es una forma de gobierno, no de Estado, según lo dispuesto bajo el rubro del capítulo I del título II de nuestra Constitución, artículo 39, y, entre otros, artículo 40.

Esto explica, en mi opinión, la presencia intensa del vocablo *municipio* en el texto constitucional mexicano. Lo que, a simple vista, da idea de la importancia inherente a la institución municipal.

Así, sobre la base de este marco o contexto constitucional, muy someramente dibujado, permite reflexionar sobre un régimen municipal de excelencia que contrasta, muchísimo, con la ingente problemática, de toda índole, que lo ahoga y deprime.

Como quiera que sea, el objeto de esta investigación guarda mayor relación, no con el examen de esa problemática, que está a la vista y que no se resuelve, sino más bien con el examen de algunos de los puntos antes señalados, que dan

idea del excelente régimen que la Constitución le imprime al municipio, que es desde donde deben fluir las soluciones a dicha problemática.

II. Según el artículo 2: aspectos definitorios

El texto originario del artículo 2 prohibía la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Pero por efecto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto del año 2001, el contenido de este pasó a formar parte del texto del artículo 1 para incorporar un nuevo y novedoso contenido a dicho artículo 2. ¿Qué dice, entonces, este artículo?

Es extenso y, junto a algunas excentricidades, establece y regula algunas prerrogativas muy favorables para los pueblos indígenas, con exclusión de los municipios; mientras que a los pueblos indígenas se les reconocen ahora algunas prerrogativas propias de los municipios. En mi opinión el tratamiento jurídico constitucional debe ser parejo tanto para las poblaciones indígenas como para las poblaciones municipales, bajo el principio de su libre determinación. Veamos.

I. Adecuada caracterización de los pueblos indígenas

Esta es una de las mayores novedades. En efecto, el artículo 2, ahora en vigor, nos ofrece una muy buena caracterización de los pueblos aborígenes, a quienes nunca se les había reconocido legalmente desde la famosa *Relección sobre los indios* de Francisco de Vitoria. Y, tal vez, en este artículo se les reconoce siguiendo muy de cerca su doctrina. He aquí lo que dicen sus cuatro primeros párrafos:

Artículo 2º. La Nación mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

No hagamos mucho caso a lo que dice el inicio del segundo párrafo, porque manifiestamente es falso que la composición pluricultural de la nación mexicana pueda estar sustentada nada más en las poblaciones indígenas. Esta clase de falsedades generan malos entendidos y aun extremos de incomprensión y burla, pero se puede ignorar, para fijarnos y ponderar el interesante reconocimiento de la verdadera grandeza de estas poblaciones.

En efecto, en el párrafo segundo, tercero y cuarto se define muy correctamente, como lo enseñaba Francisco de Vitoria, lo que es esta clase definida como pueblos indígenas: poblaciones “que habitaban en el territorio del país al iniciarse la colonización” y que siguen habitando dichos territorios. Lo voy a destacar de la siguiente manera:

Son, dice el párrafo segundo: poblaciones “que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”

Francisco de Vitoria examina este punto mediante la aplicación del método escolástico. Esto es, planteándose diferentes cuestiones, o resolviendo ciertas dudas formalmente planteadas. Así, bajo el numeral 4 establece la siguiente cuestión, para reflexionar sobre ella. Dice:

4. CUESTIÓN PRIMERA. Volviendo a nuestro asunto, y para proceder con método, preguntaré en primer término si estos bárbaros, antes de la llegada de los españoles, eran verdaderos dueños pública y privadamente; esto es, si eran verdaderos dueños de las cosas y posesiones privadas, y si había entre

ellos algunos hombres que fueran verdaderos príncipes y señores de los demás.¹

Y después de planteada esta cuestión, Vitoria anuncia que va a explicarla, primero con argumentos negativos, y luego con argumentos para la afirmativa, y dice:

Argumentos para la afirmativa. Contra esto diremos que ellos estaban pública y privadamente en pacífica posesión de sus cosas, y, por lo tanto, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser tenidos por verdaderos señores, y no pueden despojárseles de su posesión, sin justa causa.²

Y esta misma afirmación, más adelante, al terminar su proceso de argumentación, la transforma en una conclusión debidamente sustentada, diciendo:

24. Nos queda, pues, esta conclusión cierta: *Que antes de la llegada de los españoles, los indios eran verdaderos dueños, tanto pública como privadamente.*³

Son, dice ahora el párrafo tercero, poblaciones que tienen “conciencia de su identidad indígena”

Acerca de que los pueblos indios tienen plena conciencia de su propia identidad, Francisco de Vitoria parte de una cita de Aristóteles relativa a los esclavos. Aristóteles justifica su condición de esclavos diciendo que no tienen suficiente razón como para gobernarse a sí mismos. Pues bien, Francisco de Vitoria, partiendo de esta afirmación, sostiene que los indios no son esclavos,

¹ Estoy siguiendo la lectura, muy fácil y cómoda, del libro intitulado *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, de Francisco de Vitoria, publicado por Espasa Calpe, Colección Austral, n. 618, en Madrid, 1975, p. 38 y 39. Es una buena traducción, preparada por don Armando D. Pirotto.

² *Ibidem*, pp. 39-40.

³ *Ibidem*, p. 52.

sino señores, esto es, gozan de plena racionalidad, no obstante la presencia de costumbres bárbaras.

Son, dice el párrafo cuarto, poblaciones que “reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”

Francisco de Vitoria usa en su proceso de argumentación el vocablo *señores*, como ya se ha señalado. Y lo usa bajo el significado que la legislación vigente en España en ese momento histórico le reconoce al regular el régimen de propiedad de los señoríos, régimen que estuvo vigente hasta su abolición por decreto del 6 de agosto de 1811, expedido por las Cortes españolas de Cádiz.

Y había dos clases: el señorío territorial, que expresa el título de propiedad sobre una determinada extensión de terreno; y el señorío jurisdiccional, el cual, además de expresar título de propiedad sobre un determinado territorio, expresa título de gobierno pleno sobre los habitantes asentados en dicho territorio. El señorío reconocido, por ejemplo, a Hernán Cortés, era de esta segunda clase.

Esto es, cuando Vitoria se pregunta si entre los indios había “hombres que fueran verdaderos príncipes y señores de los demás”, no sólo está tomando en cuenta la existencia, entre los indios, de un régimen de propiedad pública y privada semejante al régimen existente en España (señorío territorial), sino que, además, se pregunta si existe también el señorío jurisdiccional o de gobierno. Esto es, efectivamente hay príncipes que *son señores sobre los demás*.

2. Sobre los elementos definitorios de los pueblos indígenas

Creo que nosotros, examinado con el debido cuidado no sólo la doctrina que acerca de los indios elabora el gran maestro de Salamanca y cofundador del derecho internacional, y no sólo el contenido de este nuevo artículo 2 de nuestra Constitución, podemos decir que, a la luz de la teoría política moderna, a dichos pueblos aborígenes se les están reconociendo, como propios e inherentes a su naturaleza, los clásicos tres elementos definitorios del Estado —del

Estado mexicano, por ejemplo— y, desde luego, del mismo municipio. A saber, el elemento poblacional, el elemento de territorialidad y el elemento de gobierno, de orden, o de poder. Y, si esto fuera así, significaría que el artículo 2 constitucional está equiparando, para todos los efectos jurídicos y constitucionales, a los pueblos aborígenes asentados en nuestro país con las poblaciones todas asentadas hacia el interior de los municipios mexicanos, y que, en consecuencia, todas estas poblaciones deben ser tratadas bajo regímenes de igualdad, basados en la justicia y en la equidad, o basados en “leyes sabias y justas”, por usar esta expresión del artículo 4 de la Constitución española de Cádiz. Algo así se ordena en la segunda parte del párrafo quinto de este mismo artículo 2. Dice:

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

III. Derecho a la autodeterminación

Ahora estamos ante un principio doctrinal y político muy interesante, por las muchas aplicaciones que de él se hacen, como por ejemplo, las aplicaciones que en este mismo artículo 2 se insertan. Pero es un principio de doctrina muy sólido, que Aristóteles, por ejemplo, aplicó a las poblaciones, a veces pequeñas, de la Grecia de su tiempo, y que, entre otros grandes autores, explica también Francisco de Vitoria, como veremos en este mismo apartado.

I. Según lo dispuesto en el artículo 2 constitucional

Veamos cómo se expresa este derecho a la autodeterminación en el mismo artículo 2 constitucional. He aquí lo que dice la primera parte de su párrafo quinto:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

El mencionado derecho queda ahí reconocido solamente bajo la obligación de asegurar la unidad nacional. Yo entendería que se trata de asegurar la unidad nacional de una nación que sólo está compuesta por dichos pueblos indígenas, a los cuales se les podría autorizar a declararse como nación indígena libre, independiente y soberana, que sería la mejor manera de asegurar esa unidad nacional, dando así cabal cumplimiento a lo dispuesto en cada una de las ocho fracciones del apartado A, que dice, de manera resumida:

Artículo 2º. [...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.*
- III. Elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.*
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura y su identidad.*
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras.*
- VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.*
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante*

los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.⁴

Como se aprecia, estamos ante diferentes aplicaciones del principio de la libre autodeterminación de cada pueblo indígena que tenga identidad propia. Se trata de aplicaciones forzadas, impuestas, tanto porque se ordena que se haga cada aplicación de conformidad con la Constitución y a las leyes, como porque el párrafo sexto de este mismo artículo 2, que viene después de la fracción VIII, deja a las Constituciones y leyes de las entidades federativas el establecer las características de libre determinación y autonomía. Textualmente dice:

Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Manifiestamente nada de esto favorece al principio de libre autodeterminación de estos pueblos. Como bien se sabe, en Chiapas y en Oaxaca los pueblos indígenas viven bajo la forma de gobierno municipal, impuesta desde siempre. Ni tan siquiera pueden estos pueblos cambiar esta forma para sustituirla por otra forma y otra denominación acorde con su propia cultura.

Peor aún es la experiencia de introducir el sistema electoral nacional al interior de aquellas comunidades indígenas, que están asentadas en los municipios, para que, conforme lo dispone la fracción VII, arriba transcrita, elijan representantes ante los Ayuntamientos, ya que los electos recibirán el salario correspondiente al cargo de regidor. Esto es, son electos para un cargo remunerado, nunca previsto en su cultura, y sí muy peleado por motivo de esa remuneración que se recibe, sobre todo cuando el encargo de mantener y vigilar la observancia de las tradiciones y costumbres elige a alguno de sus familiares.

⁴ Itálicas nuestras.

Como quiera que sea, se ha dado un primer paso por el camino correcto. Y este primer paso es magnífico, por esperanzador, ya que, sin mucha advertencia por parte del poder revisor, o con muchísima advertencia, según se quiera, en este artículo 2 se han establecido los principios fundamentales para el reconocimiento de estos pueblos como entidades públicas bajo los mismos elementos definitorios que se le reconocen al Estado, y desde luego al municipio, a cuya población necesariamente le es inherente la capacidad natural (poder de soberanía) para autogobernarse.

Este artículo 2 no da para más, insisto. Por esta clase de enunciados discurre, o “se escurre” el débil contenido de ese supuesto derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Lo mismo sucede con el supuesto principio del *municipio libre*, de que habla el primer párrafo del artículo 115, y el supuesto principio del *libre manejo de su hacienda pública*, del que habla ese mismo artículo en su fracción IV. Veamos lo que nos dice Francisco de Vitoria hablando del origen del poder de soberanía en el contexto siempre de sus *Relecciones*.

2. Según la explicación de Francisco de Vitoria

Francisco de Vitoria es hijo de su tiempo, como cualquier otro gran autor. Especialmente a él, y al amplio grupo de sus hermanos en religión, y de los padres jesuitas, a quienes se les ha inscrito en la llamada Escuela Jurídica Española, creadores del derecho internacional, correspondió plantearse y reflexionar sobre las grandes cuestiones de su tiempo, suscitadas o planteadas con motivo de los grandes acontecimientos acaecidos en esa época, como la expulsión de los árabes de Europa y, particularmente, de la Península Ibérica; la gran expansión del Imperio español, bajo los reinados de Carlos V y de Felipe II, en Europa y en los inmensos territorios del Nuevo Mundo; y como fue también el gran movimiento europeo que nosotros conocemos como Renacimiento.

Entre las graves cuestiones planteadas, además de cuestionar la legitimidad de las acciones de conquista en el Nuevo Mundo, está la relativa a determinar el origen del poder de soberanía, que es como se actualiza esta cuestión durante los debates de las Cortes españolas de Cádiz; así como se actualiza y se pone en práctica por los diferentes movimientos insurgentes e independentistas de

América, originados y sostenidos por determinaciones soberanas de los Ayuntamientos.

El punto de partida de esta doctrina sobre el origen de la soberanía

Este punto de partida no es otro que la doctrina formulada por Aristóteles en su libro *Política*, el cual empieza, como lo destaca Gómez Robledo en la parte introductoria de la tercera edición de esta obra (publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México en junio del 2018, edición bilingüe, griego-español), por hablar “del hombre y de la ciudad”.⁵

Define al hombre diciendo que es un “ser viviente sensitivo, el animal que vive en la ciudad y a ella pertenece”,⁶ porque le gusta la convivencia con sus semejantes. Es un animal político. En la expresión de Aristóteles: ὁ ἄνθρωπος φύσει πολιτικὸν ζῷον. Lo define con absoluta convicción, porque luego añade que el hombre no podría jamás vivir fuera de la ciudad, salvo que fuera una bestia o un dios. En otros pasajes define al hombre como “un animal dotado de razón”.⁷ Y a partir de estos conceptos definitorios y lógicos, comienza Aristóteles a explicar el proceso de formación de la πόλις, como el agregado de seres humanos más antiguo y el más perfecto.

Este agregado empieza por la familia, la cual es definida “como la comunidad establecida por la naturaleza para la convivencia de todos los días”. Y luego añade:

La primera comunidad a su vez, que resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día,

⁵ Véase Aristóteles: *Política*, ed. bilingüe, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. vii.

⁶ *Ibidem*, p. viii.

⁷ *Ibidem*, p. x.

es el *municipio*. Con mucha razón se podría llamar al *municipio*, si se atiende a su naturaleza, una colonia de familias.⁸

Poco después, indica que así vivían las familias de los cíclopes, que estaban dispersas, y así se vivía en la antigüedad. Y luego añade:

La asociación última de muchos municipios [colonias] es la ciudad. Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente en sí misma, y que si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida. De aquí que toda ciudad exista por naturaleza, no de otro modo que las primeras comunidades, puesto que es ella el fin de las demás. Ahora bien, la naturaleza es fin.⁹

Estamos ante una doctrina clásica. Su fundamento es muy sólido y de aceptación universal. Y no es otro que la definición del ser humano, tomando en cuenta el género más próximo al que pertenece y la última diferencia, como un ser vivo que tiene esa doble naturaleza: de ser sociable o gregario (Aristóteles dice que más que las abejas) y de estar dotado de razón. Son dos notas inherentes al ser, son dos notas que se pueden predicar, sin excepción alguna, de todos los seres humanos; y son dos notas que pueden verificarse como hechos (en latín, *facta*), que no necesitan probarse, como se dice en las clases de filosofía; y que, por otro lado, las ciencias biológicas modernas y las ciencias del lenguaje y las ciencias neuronales explican sobradamente.

Esta definición aristotélica puede tener diferentes expresiones de una cultura a otra, sin que cambie la naturaleza de esas dos notas definitorias. En la cultura latina se define al hombre como un animal *rationalis* y como un animal *sociabilis*. Y para adentrarnos en nuestro constitucionalismo, se puede recordar

⁸ Este pasaje es de Aristóteles, se encuentra al inicio de su narración, en la página 2. Y, como se aprecia, el traductor ha introducido el vocablo *municipio* que, en mi opinión, no se conoce en Grecia. Sin duda, lo está usando por “equiparación” con el significado del vocablo griego que usa Aristóteles, que es ἀποικία, ἀς ἡ, que significa “colonia”, un agregado de familias que llevan el mismo apellido. En la cultura latina sería un agregado de familias gentilicias, o que tienen el mismo “*cognomen*”. Itálicas nuestras.

⁹ Véase Aristóteles: op. cit., p. 3.

la definición que León Guzmán le da a don Ignacio Ramírez cuando, durante la sesión del día 10 de julio de 1856, le dice que:

Confiesa el señor Guzmán que el señor Ramírez pone a la comisión en tortura, porque no puede contestar a todas sus preguntas y objeciones, y porque parece no creer en la ley natural y así, acaso, no aceptaría las respuestas que en ella se funden.

Por esto se va a valer de hechos. El señor Ramírez no negará que el hombre es un ser eminentemente libre y eminentemente social.

Ahora bien, la explicación que Aristóteles nos ofrece sobre el proceso sociológico que se sigue a partir de la institución de la familia, de los agregados de familias gentilicias y de otros agregados intermedios, como la colonia, o el municipio —en palabras del traductor Gómez Robledo—, hasta llegar a la formación de una πόλις —que para Aristóteles es el agregado humano perfecto—, sin duda cada cultura puede explicarlo de manera particular y sin grandes variaciones con respecto de los procesos seguidos por otras culturas.

De hecho, el artículo 2 de nuestra Constitución hace referencia al proceso seguido por los pueblos indígenas asentados en “nuestro territorio” antes de la llegada de los españoles, y se concluye que esos pueblos, que esas poblaciones, o que esas comunidades, han llegado a constituirse en comunidades perfectas, como diría Aristóteles, considerando como una comunidad perfecta a aquella que por su naturaleza es fin de todas las demás comunidades intermedias existentes entre la primer familia y las sucesivas formaciones de grupos de familias, de colonias, de municipios, etc.

Finalmente, para Aristóteles, la πόλις, por naturaleza, por ser fin de ella misma, tiene el atributo —inherente a dicha naturaleza— para autogobernarse, que es el atributo del poder de soberanía, como ahora se dice. Más todavía, dice que la familia “establecida por la naturaleza para la convivencia de todos los días” ya tiene, de manera inherente, un poder para el desarrollo y conservación de la familia. Y cita un pasaje de Homero, el cual dice: “cada uno da la ley a sus hijos y a sus esposas”; también dice que en el agregado de muchas familias existe igualmente ese poder, el cual suele depositarse en la persona de mayor edad, y, en su caso, estará depositado en el rey.

Yo quiero, en esta breve referencia a la doctrina de Aristóteles, llegar a la conclusión relativa al origen del poder de soberanía, definido por éste, lo mismo que por Francisco de Vitoria, Francisco Suárez, Domingo de Soto y demás integrantes de la Escuela Jurídica Española, y, desde luego, por los textos constitucionales latinoamericanos, como la capacidad que tiene una comunidad para autogobernarse, ya se trate de una comunidad intermedia, como es la comunidad de un municipio y como son las comunidades indígenas de que habla el artículo 2 que se viene estudiando; o ya se trate de una comunidad final o perfecta como la *πόλις* de Aristóteles, o la comunidad nacional de los mexicanos. Veamos, pues, cómo estudia Francisco de Vitoria este punto.

El origen del poder de soberanía según Francisco de Vitoria

Ya vimos cómo Francisco de Vitoria, hablando de los indios, dice y acepta que son señores y que tienen un “príncipe” o gobierno propio, en el mismo sentido en que el rey español es el titular del señorío inherente a la Corona, y en el mismo sentido que los demás señores, titulares de algún señorío territorial o de algún señorío jurisdiccional en el gran Imperio español.

Esto es, Francisco de Vitoria hace propia la doctrina de Aristóteles, no sólo la que tiene que ver con la definición de todo ser humano, sino también la doctrina que tiene que ver con la capacidad inherente a toda comunidad de seres humanos, ya sea una comunidad intermedia, ya sea una comunidad final o perfecta. Y esta doctrina la explica con detalle en varios de sus escritos, como los libros *De potestate Ecclesiae* y *De potestate civili*, los cuales pueden consultarse en *Obras de Francisco de Vitoria*, publicado en la Col. Biblioteca de Autores Cristianos.¹⁰

De hecho, también Francisco de Vitoria aplica esta doctrina, como se ha visto, a los “indios” asentados, entre otros territorios, en el territorio conquistado por Hernán Cortés.

¹⁰ Francisco de Vitoria: *Obras de Francisco de Vitoria: relecciones teológicas*, Teófilo Urdánoz (ed. y trad.), Col. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid: Editorial Católica, 1960.

Cuando el maestro de Salamanca se preguntó cuál es el origen último del poder, como buen teólogo, contesta que proviene de Dios, pero a través de los hombres, dice: *a Deo per homines*. Esta cuestión, que había sido ya considerada por otros autores,¹¹ Vitoria la estudia con todo detalle en la segunda parte de *Relección sobre los indios*, dedicada al examen “De los títulos no legítimos por los cuales los bárbaros del Nuevo Mundo pudieron venir a depender de los españoles”.

Al entrar a este estudio, Vitoria anuncia que primeramente hará el estudio de aquellos títulos que habiéndose hablado de ellos como legítimos, él los considera ilegítimos. Y el primero que examina es “el emperador es el señor del mundo” y, en consecuencia, los indios estarían subordinados a dicho imperio. El estudio es extenso, detenido, con muchos argumentos para poder llegar a la conclusión de que todo poder viene de Dios, pero a través de los hombres. Este estudio corre de la página 53 a la 61 de *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, al que nos hemos referido.

Por otra parte, decía antes, que Vitoria examina este mismo punto del origen del poder de soberanía en otros de sus libros, como *De potestate civili*, incorporado a las *Obras de Francisco de Vitoria*. Bien, transcribiré de este libro un pasaje más en el que se expresa de manera muy concisa y muy clara el origen que es inherente a las comunidades de seres humanos. Dice:

*Et sublato communi iure positivo et humano, non sit maior ratio ut potestas illa sit in uno quam in altero, necesse est ut ipsa communitas sit sibi sufficiens et habeat potestatem gubernandi se.*¹²

Con gusto, ofrezco la siguiente traducción:

¹¹ Como por ejemplo: aparece en Hincmaro de Reims la idea de que el poder lo ha recibido el rey legítimo, como Josué y David, *a Deo per homines*. Ockham también trae esta misma fórmula, pues dice: *imperium a Deo et tamen per homines*. Juan de París expresa asimismo que el origen divino del poder real se hace por medio del pueblo: *populo faciente et Deo inspirante*.

¹² Este pasaje está tomado de *De potestate civili*, n. 7, en *Obras de Francisco de Vitoria...*, op. cit., p. 159.

Y, habiendo tomado en cuenta el derecho común positivo y humano, no hay razón alguna para que tal potestad resida en uno o en otro [de sus miembros], es necesario que la misma comunidad sea autosuficiente y tenga el poder de autogobernarse.

Como vemos, el pasaje latino contiene un vocablo y tres expresiones que, en mi opinión, merecen destacarse:

- La expresión *necesse est*, que es muy usada por Aristóteles y por quienes aplican el método escolástico a sus razonamientos, y tiene el sentido de “necesidad metafísica” o la idea de necesidad en términos absolutos;
- El vocablo *communitas*. En esta obra de Vitoria, tiene el significado de una comunidad perfecta, o de una comunidad íntegra. Y una comunidad perfecta o íntegra es aquella que, como se dice en el pasaje citado, es autosuficiente y tiene el poder de soberanía para autogobernarse. Dicho vocablo es equivalente al vocablo *respublica*, también usado por Vitoria en esta obra, mismo que define como:

*Respublica temporalis est respublica perfecta et integra. Ergo non est subiecta alicui extra se, alias non esset integra. Ergo potest sibi constituere principem nullo modo in temporalibus alteri subiectum.*¹³

Con gusto ofrezco la siguiente traducción:

La república temporal es una república perfecta e íntegra. Es decir, [es una república] no subordinada a nada o nadie fuera de sí misma, pues de otro modo no sería íntegra. Por tanto [esta república] puede darse un gobernante o un príncipe que, bajo ningún punto de vista, tenga que estar subordinado, en las cosas temporales, a ningún otro gobernante o príncipe.

¹³ *Ibidem*, p. 297.

- La expresión *sit sibi sufficiens*, que expresa una de las prerrogativas esenciales e inherentes a toda comunidad perfecta, o a toda comunidad que es fin de ella misma, y expresa la idea de que esta clase de comunidades tienen la capacidad de satisfacer plenamente fines totales. La familia, por ejemplo, es la primera comunidad, pero no tiene esa capacidad por sí misma de resolver todos los problemas que pudieran surgir hacia su interior, sin tener que ocurrir a otra familia, o a otras familias, o a otra comunidad.
- La otra expresión es *potestatem gubernandi se*. Aquí cabe advertir que la lengua latina desconoce por completo el vocablo *soberanía*. En su lugar son muchos los términos y las expresiones que expresan con mayor propiedad su significado, en este pasaje se utilizan: *potestas* (en caso nominativo) y *potestatem* (en caso acusativo). Voy a mencionar algunos otros: *suprema potestas, summa potestas; auctoritas, maxima auctoritas; imperium, summum imperium, supremum imperium*.

Como se aprecia, Vitoria dice que existe, por un lado, la comunidad perfecta e íntegra, de la cual nos ha dado ya su definición. Según la cual, existen, por otra parte, las comunidades que no son perfectas ni son íntegras, porque, dice el maestro de Salamanca, dependen de otra comunidad que sí es perfecta y es íntegra.

La diferencia entre una comunidad perfecta y una que no lo es, está en que la primera no depende de nadie y de nada; mientras que la segunda es aquella de sí depende de otra comunidad.

Bien, ahora cabe preguntar: ¿caso se puede afirmar que el poder de soberanía, que consiste en poder autogobernarse, existe igualmente en una comunidad no perfecta o no íntegra? La respuesta es positiva, porque el poder, o capacidad para autogobernarse, es inherente a todos los agregados de seres humanos, como lo veremos en un momento más.

3. El origen del poder de soberanía según las Cortes de Cádiz

Las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz se ocuparon ampliamente del punto que estamos revisando. A saber, el origen del poder de soberanía. Con todo, el debate formal se presentó durante la sesión del día 28 de agosto de 1811, con ocasión de la presentación ante el pleno, para su discusión, del artículo 3 del Proyecto de Constitución, el cual decía:

Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga.

Bien, en relación con el hilo conductor de nuestra investigación, cabe mencionar que durante este debate, los diputados que participaron hicieron uso directo y expreso de la doctrina que aquí venimos explicando, citando a Francisco de Vitoria, sin que queramos desconocer que se trata de una doctrina oficialmente impartida desde las cátedras de teología de las universidades católicas. Así, el obispo de Calahorra dice:

[...] le imprimió [al hombre] el Autor de la Naturaleza, dice elegantemente san Juan Crisóstomo y santo Tomás, dos principios: el uno, que como animal sociable apeteciese natural y justamente vivir en comunidad o compañía de sus semejantes; el otro, que en una comunidad perfecta era necesario un poder.¹⁴

Ahí están expresados los dos principios fundamentales de esta doctrina, puestos, por parte de un obispo, en boca nada menos que de san Juan Crisóstomo, uno de los más altos representantes de la patrística griega, y también, en boca nada menos que de santo Tomás.

El mismo obispo, poco más adelante, expresó lo siguiente:

¹⁴ Son palabras pronunciadas durante la sesión del día 28 de agosto de 1811 en *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Madrid: Impr. de J. A. García, 1870, p. 1712.

[...] que en una comunidad perfecta era necesario un poder a quien perteneciese el gobierno de ella misma, porque el pueblo, según sentencia del Sabio de los Proverbios, quedaría destruido faltando quien gobernase. De aquí se deduce ser una propiedad que dimana del mismo derecho natural del hombre esta potestad de gobernar, y que antes de elegirse determinada forma de gobierno reside dicha potestad en la comunidad o congregación de hombres, porque ningún cuerpo puede conservarse si no hay autoridad suprema a quien pertenezca procurar y atender al bien de todos, como se ve en el cuerpo político: la razón es porque cada uno de los miembros en particular miran a sus comodidades propias, las cuales son a veces contrarias al bien común.

[...] no se puede negar por ser conforme al derecho natural del hombre, el que haya una potestad pública civil, que pueda regir y gobernar a toda la comunidad perfecta, y también el que ésta tenga acción para depositarla en un solo hombre, en muchos, en toda la comunidad, bajo de estas o las otras condiciones, pactos o limitaciones; cuya diferencia de comunicarse la potestad soberana constituye la variedad de las formas de gobierno que ha habido en la superficie de la tierra.¹⁵

Luego, el Conde de Toreno, acercándose a la definición de la soberanía, habla:

[...] del derecho inmanente de la nación, que está por encima de las demás facultades que puedan corresponder bien al poder ejecutivo, bien a las mismas Cortes, porque las Cortes, dice, pueden dar leyes, pero no dar ni quitar derechos a la nación.¹⁶

Más adelante, otro obispo, Juan Nepomuceno de Lera dijo:

[...] toda comunidad perfecta, como es la nación española por derecho natural, tiene en sí misma este principado o soberanía y el derecho para estable-

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 1713. Esta intervención tiene lugar durante la misma sesión del 28 de agosto de 1811.

cer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga, como también para determinar la persona o personas por quien quiere ser gobernada; porque el derecho natural queda por sí e inmediatamente este poder a toda comunidad perfecta; no le manda que ella lo ejerza por sí misma, sino que la deja en libertad de nombrar a una persona que ejerza la soberanía, o que elija algunos sacados de los principales de la nación, o que finalmente se gobierne por toda la comunidad, lo que es muy fácil cuando esta consiste en sólo una ciudad, y de aquí las diferentes formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático.¹⁷

En este breve muestrario de cómo se recibe la doctrina aristotélica, reconvertida por la escolástica tradicional de los teólogos españoles, falta mencionar que de manea expresa se critica tanto a Rousseau como a Hobbes. Sí, por ejemplo, durante la misma sesión del 28 de agosto, el diputado por Valencia, Francisco Javier Borrull, expresando su admiración por la solidez de la doctrina que se estaba invocando para la aprobación del mencionado artículo 3 del Proyecto de Constitución, dijo:

Estas sociedades españolas se formaron no sólo por medio de aquella convención que equivocadamente admite Hobbes por única, que es la que hace cada uno con los demás.¹⁸

Poco después, otro diputado, Diego Muñoz-Torrero y Ramírez-Moyano, diputado por Badajoz, estudiante de la Universidad de Salamanca, sacerdote, catedrático y rector de la misma universidad, decía:

Así con una sola palabra se desechan todos los vanos sueños de hipótesis de algunos filósofos, para dar razón al origen y condición primitiva de los hombres, a quienes suponen en un estado salvaje o de ignorancia y barbarie.¹⁹

¹⁷ *Ibíd.*, p. 1721. Esta intervención tuvo lugar durante la sesión del día 29 de agosto de 1811.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 1710.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 1725.

He aquí otro pasaje, ahora de Pedro de Iguanzo, prelado también, doctor por la Universidad de Sevilla:

¿Qué le sucedió al desgraciado pueblo francés por haber adoptado los mismos principios? Díganlo las continuas mudanzas de gobierno y Constitución por las que han pasado en pocos años, hasta caer, como era preciso que sucediese, bajo la monarquía más despótica, después de haber sufrido aquel infeliz pueblo todos los desastres y furores de la tiranía democrática.²⁰

Y para terminar veamos lo que otro obispo, Juan Nepomuceno de Lera y Cano, diputado por la Provincia de la Mancha, decía de Rousseau:

Pero constituida la nación y elegida la forma de gobierno ¿reside todavía en ella la soberanía? En absoluto, diría Rousseau. Digo que reside, pero de diferente manera. Constituida la nación conserva en sí lo que es inseparable de toda perfecta comunidad civil, que es el poder radical para gobernarse y establecer quien la gobierne, siempre que llegue el caso de que falte la persona o personas constituidas por la nación para su gobierno.²¹

4. Sobre el proceso de reasunción de la soberanía por los municipios antes sujetos al Imperio español

En el contexto de esta doctrina, someramente presentada por su servidor, trataré ahora de mostrar el proceso de reasunción de la soberanía por parte de muchos Ayuntamientos que, aprovechando las circunstancias del momento histórico, se convirtieron en los movimientos de insurgencia que nos dieron patria y libertad a todas las nacionalidades americanas. Se trata de un tema poco estudiado en México, frente a las excelentes investigaciones emprendidas,

²⁰ *Ibidem*, p. 1721.

²¹ *Ibidem*.

por ejemplo, en Colombia, que hoy tomo muy en cuenta en esta parte de mi estudio.

Sobre las circunstancias históricas

Tenemos tres clases de hechos, de naturaleza diferente y efectos igualmente diferentes. En primer lugar, tenemos la invasión de los ejércitos franceses sobre suelo español; en segundo lugar, la abdicación de los reyes españoles a favor del emperador de Francia; y en tercer lugar, el levantamiento del pueblo de Madrid contra los ejércitos enemigos, iniciando la lucha por la liberación y la independencia total de España. Por último, estas noticias acaecidas en España llegan a las Américas, y al recibirlas en cada población, se produjo una doble reacción, a saber, por un lado, los pueblos, reunidos formalmente en cabildos abiertos municipales, parecen reaccionar en el mismo sentido en que lo hicieron los españoles peninsulares; y, por otro lado, tenemos la reacción de las guarniciones españolas existentes en estas mismas poblaciones americanas.

¿Son importantes, en sí mismos, estos hechos?

Sin duda alguna, tanto la invasión de unos ejércitos sobre un territorio ajeno, como la obligada abdicación de las autoridades oprimidas, siempre son hechos importantes, muy a pesar de su reiteración a lo largo de la historia.

Con todo, la importancia aumenta inmensamente si los pueblos que son objeto de esta clase de invasiones logran, a través de la acción de los Ayuntamientos, reasumir su soberanía ante el vacío de poder y se unen para derrotar a los ejércitos invasores, logrando una independencia total, como fue el caso de España frente a Francia y, desde luego, como fue el caso de cada una de las colonias americanas que logran su total independencia, no sólo de la amenaza creada por la invasión francesa sobre suelo peninsular español, sino que también lograron su independencia total de la misma España.

Estos hechos, ahí están. Cada día los conocemos mejor, gracias a las excelentes investigaciones que se han venido haciendo desde diferentes puntos de América, especialmente sobre los movimientos junteros de la región de lo que era el Nuevo Reino de Granada.

Sobre el proceso de reasunción de su soberanía del Ayuntamiento de la Ciudad de México

En estas circunstancias, tan favorables para la gran empresa de recobrar la soberanía y la independencia de nuestras nacionalidades, van llegando las noticias a las grandes ciudades de las colonias americanas del Imperio español. Llegan a la Ciudad de México, a la ciudad de Bogotá, a la ciudad de Lima. Y pronto se divulgan por todas las poblaciones. Ante la abdicación de los reyes españoles a favor de Napoleón, los virreyes no se atreven a ordenar nada; son los Ayuntamientos los que, en cabildos abiertos, reciben las noticias, las comentan y reaccionan tomando determinaciones fundamentales.

Y una de estas determinaciones tiene que ver con la reasunción del poder de soberanía que cada Ayuntamiento invoca y dice no haber perdido nunca, pese a la sujeción y dependencia secular de dicho Imperio español. Esto es lo que hace, entre otros muchos ejemplos, el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

Don Felipe Tena Ramírez nos comenta que la noticia sobre el Motín de Aranjuez llegó a México el día 8 de junio del año de 1808. Y, poco después, el día 14 de julio, “se tuvo conocimiento de las renunciaciones en Bayona de los reyes de España en favor de Napoleón”, en palabras del querido maestro michoacano.²²

Publicada la noticia en la Gaceta de México el 16 de julio de 1808, tuvo lugar, ese mismo día, la celebración del que fue, al parecer, el primer cabildo extraordinario celebrado por el Ayuntamiento de la Ciudad de México con motivo de tan graves acontecimientos. Era un sábado.

Poco después, el 19 del mismo mes de julio, tuvo lugar la celebración de un segundo cabildo extraordinario, en cuya sesión se leyó un escrito firmado por el Síndico Procurador del Común, don Francisco Primo Verdad, relativo al:

[...] asunto más crítico, arduo y delicado que puede ocurrir a esta Muy Leal, Insigne y Nobilísima Ciudad desde el momento feliz de su gloriosa conquista: Que es el de las amargas, funestísimas desgracias de nuestros católi-

²² Felipe Tena Ramírez: *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México: Editorial Porrúa, 1980, p. 3.

cos soberanos y de sus dominios de España comunicadas por la Gaceta del diez y seis del mes presente.²³

Primo Verdad pondera la desgraciada suerte “de nuestros augustos soberanos y la de su respetabilísima familia”, así como la suerte de la “amabilísima Península”. Y a continuación dice que está:

[...] mirando cómo delante de sus ojos los amagos del mismo infortunio a estos preciosos apreciables dominios de que tiene por honor ser la Cabeza o la Metrópoli. ¡Ah! La Divina providencia del Dios de las misericordias parece nos excita con tales avisos para precaver igual desgracia, y no es cordura hacernos insensibles a ellos.²⁴

Luego solicita que se apruebe un punto de acuerdo, como ahora decimos, para informar al señor virrey sobre “el interés” que tiene dicho Ayuntamiento relativo:

[...] a la prontitud y disposición en que se halla para emprender y ejecutar cuanto se estime necesario a la conservación y defensa de estos dominios a sus legítimos soberanos.

Una vez concluida la exposición de don Francisco Primo Verdad, y en relación con su contenido, el acta dice que se trataron, más en particular, tres asuntos:

1. El primero versaba sobre la veracidad de las noticias que se estaban recibiendo de España, respecto de lo cual estuvieron todos de acuerdo en que “parece que hay datos posibles justificados y seguros”, mismos que ya habían sido publicados en la Gaceta oficial.²⁵

²³ *Ibidem*, p. 5.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 7.

2. Por el segundo asunto “se acordó, con la misma uniformidad de votos, que se mantenga el Reino con todo cuanto le pertenece de hecho y de derecho, a nombre y disposición de su legítimo Soberano”.
3. Por el tercer asunto se acordó tener por nula la abdicación de los reyes españoles a favor de Napoleón diciendo: “Que es contra los derechos de la Nación, a quien ninguno puede darle rey sino es ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos, y esto en el único caso en que por la muerte del rey, no quede sucesor legítimo”.²⁶

Ciertamente los reunidos en este cabildo extraordinario no se atrevieron a ir más lejos; al menos no quisieron ir solos, pues al final se acordó elevar estos acuerdos a la presencia del virrey Iturrigaray para que fuera él, con el apoyo de la Audiencia y el respaldo del propio Ayuntamiento de la Metrópoli “y de las demás Ciudades y Villas y los Estados Eclesiástico y Noble”, quien asumiera las facultades que le reconocen las leyes para los efectos señalados.

Como se aprecia, se están conociendo apenas los hechos ocurridos en la Península Ibérica. A nosotros nos parece que las medidas tomadas por el Ayuntamiento son correctas y son las adecuadas, sobre todo cuando vemos que las ponen en manos de la autoridad real para que, de conformidad con las leyes, dispusiera lo conveniente.

Se trata de acuerdos tomados en cabildo extraordinario. Con todo, las graves noticias recibidas rápidamente se divulgaron, de manera que pronto el pueblo dio muestras de estar apoyando a su Ayuntamiento, como lo expresa uno de los vocales del mismo:

Esta nobilísima Ciudad en uso y representación de sus derechos, de la Proclama puesta antes de ayer en la esquina de Provincia, de la efervescencia con que se halla el Público clamando porque se tome remedio.

El pueblo de la capital conoce bien las noticias que están llegando de España, no sólo porque han sido publicadas en la Gaceta oficial, sino por las mismas

²⁶ *Ibíd.*, p. 8.

proclamas que se han fijado en lugares públicos; y clama “porque se tome remedio”.

Otra muestra de apoyo la refiere el mismo don Francisco Primo Verdad cuando, a nombre del Ayuntamiento, da lectura al acuerdo tomado por este en presencia del virrey. Leemos:

El Público, sí Sr. Excelentísimo: este Ilustre Público, ejemplo en todos tiempos de fidelidad, se mira noblemente inflamado, y resuelto a hacer una oblación, la más brillante y generosa, de su sangre, de sus intereses, y cuanto pueda comprender la expresión en defensa de estos preciosos y apreciables dominios, para conservarlos a sus legítimos y augustos soberanos.

El Síndico lo jura a V. E., porque lo ha oído de su boca misma, acaso todos sus carísimos conciudadanos penetrados justamente del noble entusiasmo de su amor, y su fidelidad. Y si necesario fuera lo acreditaría al instante bajo de sus firmas. El Síndico no halla expresiones dignas para encarecer el gozo y complacencia con que escucha unas demostraciones tan gloriosas del tierno amor de estos vasallos hacia su Religión, sus Soberanos y su Patria. El Síndico, por último, descorriendo las cortinas de su corazón, descubre a V. E., para gloria también suya, que el Público descansa, fiado en el celo, valor y patriotismo de V. E. del sabio, prudente y supremo senado de estos dominios, y de su muy leal, insigne y muy noble Ciudad. Así que animados de tan generosos sentimientos no se pierda un momento en las disposiciones concernientes a una Empresa tan ardua, tan interesante y tan ejecutiva.²⁷

Es claro el apoyo que muestra la población a su Ayuntamiento, tanto así que, de hecho, en la misma acta se menciona que, al salir los vocales del recinto de la puerta del Palacio Virreinal, al que se trasladaron los vocales del Ayuntamiento para dar lectura a los acuerdos tomados en presencia del virrey, hubo vivas para los regidores. Veamos:

²⁷ *Ibidem*, pp. 18-19.

Con lo que se despidió de su Excelencia y al salir de la puerta del Palacio, se advirtió un concurso muy considerable de gentes de todas clases y estados que comenzaron a gritar “Viva la Nobilísima Ciudad, vivan los Regidores” y lo que fueron ejecutando al lado de los coches hasta las casas capitulares, en donde al apearse esforzaron los vivas, y los Sres. Regidores procuraron contener a las gentes diciéndoles las dirigiesen a nuestros Soberanos y en efecto comenzaron a gritar, viva el Rey nuestro Señor.²⁸

Sobra advertir que el propio Ayuntamiento acordó solicitar al virrey que se autorizase a la Nobilísima Ciudad para que pueda “dar parte a las demás ciudades y villas del Reino de este su pedimento”.²⁹

Pues bien, y no obstante esta extrema prudencia con que actúa el Ayuntamiento de la Ciudad de México, efectivamente se planteó, de manera franca y clara, el tema de la reasunción de la soberanía. Por ejemplo, en el escrito de don Juan Francisco Azcárate, puesto a consideración del pleno del Ayuntamiento, después de explicar el proceso sucesorio en una Monarquía y frente al hecho de la abdicación de los reyes españoles a favor de Napoleón, dice que en ningún caso permanece sin soberano. Y luego añade:

Por su ausencia o impedimento reside la soberanía representada en todo el Reino y las clases que lo forman y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, que la conservan intacta; la defenderán y sostendrán con energía como un depósito Sagrado, para devolverla, o al mismo Señor Carlos cuarto, o a su hijo el Sr. Príncipe de Asturias.

Se rechaza la idea de un sometimiento a Francia, se declara nula la abdicación de los reyes a favor de Napoleón, se acuerda mantener y apoyar a las autoridades existentes, para conservar la paz y el orden, y, en particular, se acuerda la conveniencia de reasumir la soberanía o el dominio sobre el Reino

²⁸ *Ibidem*, pp. 19-20.

²⁹ *Ibidem*, p. 16.

de la Nueva España, no con ánimos de una liberación total de España, sino nada más para llenar el vacío generado por la abdicación del rey español.

Como quiera que fuere, las noticias se hicieron circular por las poblaciones de la Nueva España, por común acuerdo del Ayuntamiento capitalino y el virrey, asumiendo cada uno de sus Ayuntamientos iguales o parecidos acuerdos.

Con todo, y no obstante estas protestas a favor del rey español, cautivo en Bayona, se desató la represión de la guarnición española, aún en contra del virrey y del propio Primo Verdad, quienes figuran como las primeras víctimas de la insurgencia mexicana, manteniendo, por la fuerza de esta opresión, en silencio y en la clandestinidad dicho movimiento. Más aún, debido a la opresión sangrienta desatada, sin duda, empezó a concebirse la necesidad de ir hacia una independencia total de nuestros pueblos, según se aprecia en las proclamas posteriores de don Miguel Hidalgo en 1810, de López Rayón y de don José María Morelos; y según se aprecia con los procesos de formación de juntas supremas y las subsecuentes asambleas constituyentes.

La reacción de otros Ayuntamientos

Iguales a las noticias recibidas en la Ciudad de México, llegan por las mismas fechas (mes de julio de 1808) a todos los Ayuntamientos de las provincias americanas. Estos las reciben de la misma manera que lo hizo el Ayuntamiento de la Ciudad de México, por citarlo como ejemplo.

En unos y otros protestan guardarle fidelidad al rey Don Fernando VII, al tiempo que rechazan por completo la sumisión a Francia. En su caso, cada Ayuntamiento convoca a cabildos abiertos, o cabildos extraordinarios, es decir, a regidores y al pueblo en general. Determina asumir, por el vacío de poder creado, los atributos de la soberanía, para mantener la paz y el orden dentro del respectivo territorio. Son muchos los ejemplos que se pueden citar en este momento, muy particularmente de la región de lo que era el Reino de la Nueva Granada. Tomaré algunos de estos ejemplos del libro de *Actas de formación de Juntas y Declaraciones de Independencia (1809-1822). Reales Audiencias de Quito*,

Caracas y Santa Fé, a cargo de Armando Martínez Garnica e Inés Quintero Montiel.³⁰

El caso del Ayuntamiento de El Socorro

Me gusta citar este ejemplo, porque El Socorro era un municipio con cerca de 12,000 habitantes hacia esas fechas de agosto de 1810. Ahora tiene unos 30,000 habitantes. Bien, he aquí lo que leemos en el acta levantada el día 15 de agosto de 1810. La transcribo:

El pueblo del Socorro, vejado y oprimido por las autoridades del antiguo Gobierno, y no hallando protección en las leyes que vanamente reclamaba, se vio obligado en los días nueve y diez de julio de mil ochocientos diez a repeler la fuerza con la fuerza.

Las calles de esta villa fueron manchadas por la primera vez con la sangre inocente de sus hijos que con un sacrificio tan heroico destruyeron la tiranía; y rompiendo el vínculo social fue restituido el pueblo del Socorro a la plenitud de sus derechos naturales e imprescriptibles de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad, que depositó provisionalmente en el ilustre Cabildo de esta villa y de seis ciudadanos beneméritos que le asoció para que velasen en su defensa contra la violencia de cualquier agresor, confiando al propio tiempo la administración de justicia a los dos alcaldes ordinarios para que protegiesen a cualquier miembro de la sociedad contra otro que intentase oprimirle.³¹

En esta misma sesión, según el tenor del acta citada, se invita a los muy ilustres cabildos de las muy nobles y leales ciudades de Vélez y Villa de San Gil

³⁰ Armando Martínez Garnica e Inés Quintero Montiel (eds.): *Actas de formación de Juntas y Declaraciones de Independencia (1809-1822). Reales Audiencias de Quito, Caracas y Santa Fé*, Colombia: Universidad Industrial de Santander, 2008.

³¹ Véase José Manuel Restrepo: *Historia de la Revolución de Colombia*, t. 1, París: Librería Americana, 1827, p. 44.

para que hagan causa común con El Socorro y se procure la formación de un Gobierno común.

En el propio acto deliberó convocar a los ilustres cabildos de la ciudad de Vélez y de la Villa de San Gil para que cada uno enviase dos diputados por el pueblo respectivo que, asociados a otros dos que elegiría esta Villa, compusiesen una junta de seis vocales y un presidente que nombrarían ellos mismos a pluralidad de votos.³²

Y después se le encarga a dicha junta la elaboración de un texto constitucional, del cual cito nada más la parte de su preámbulo:

Es incontestable que a cada pueblo compete por derecho natural determinar la clase de gobierno que más le acomode; también lo es que nadie debe oponerse al ejercicio de este derecho sin violar el más sagrado que es el de la libertad. En consecuencia de estos principios la Junta del Socorro, representando al pueblo que la ha establecido, pone por bases fundamentales de su CONSTITUCIÓN los cánones siguientes.³³

Como vemos, aquí se están aplicando las prerrogativas inherentes a la capacidad que tiene toda comunidad, aún siendo pequeña, para autogobernarse y aún independizarse por completo, toda vez que las circunstancias son favorables. Por ello, al final de un breve artículo de su Constitución, insiste:

No habiendo reconocido el Cabildo del Socorro al Consejo de Regencia hallándose ausente su legítimo Soberano el señor Don Fernando Séptimo, y no habiéndose formado todavía Congreso Nacional compuesto de igual número de Vocales de cada Provincia para que reconozca y delibere sobre los grandes intereses del cuerpo social, y los de paz y guerra, reasume por ahora todos esos derechos. Cuando se haya restituido a su trono el Soberano, o

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*

cuando se haya formado el Congreso Nacional, entonces este pueblo depositará en aquel Cuerpo la parte de derechos que puede sacrificar sin perjuicio de la libertad que tiene para gobernarse dentro de los límites de su territorio, sin la intervención de otro Gobierno.³⁴

El caso del Ayuntamiento de Popayán

Durante la sesión de su cabildo abierto del día 11 de agosto de 1810, se tomaron varios acuerdos, según se hace constar en el acta de este día. Uno de esos acuerdos dice:

Nunca podremos admirar bastante el espíritu de uniformidad con que se han conducido las provincias del Reino en la peligrosa crisis en que nos hallamos. Todas conocen la necesidad que tienen de reasumir su administración interior, y todas se han decidido por el sistema federativo que sin duda es el más acomodado a nuestras circunstancias y el único que puede salvarnos reconcentrando la representación del Reino en el punto que se juzgue más propio por su temperamento y situación geográfica.³⁵

El caso del Ayuntamiento de Pamplona

En otro ejemplo, veamos lo dice su acta:

En la ciudad de Pamplona, capital de la provincia de este nombre, a treinta y uno de julio de mil ochocientos diez años, habiéndose reunido en cabildo abierto.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Véase *Actas de formación de juntas...*, op. cit.

El pueblo todo, reasumiendo la autoridad que residía en nuestro legítimo Soberano, el señor Don Fernando VII, y por ausencia en el mismo pueblo que se le confió...³⁶

El caso del Ayuntamiento de Mérida

Su acta del día 16 de septiembre de 1810 dice:

Y en su consecuencia declararon todos su voluntad que se erigiese una Junta que reasumiese la autoridad soberana, cesando por consiguiente todas las autoridades superiores e inferiores que hasta el día de hoy han gobernado.³⁷

El caso del Ayuntamiento de Cumaná

Su acta del día 30 de abril de 1810 dice:

[...] una vez que la junta se erige bajo los auspicios y sólidos principios de la soberanía, a quien únicamente toca decidir estos puntos de la independencia o a la que reconociese suprema en los estados de este Continente.³⁸

5. El significado y el alcance de estas proclamas

Si he leído bien, el fundamento de esta clase de pronunciamientos sobre la reasunción del ejercicio pleno del poder de soberanía por parte de los Ayuntamientos del Imperio español, que se está desmoronando, no es otra que la prerrogativa de la naturaleza de sociabilidad del mismo ser humano, otorgada

³⁶ *Ibidem*, p. 128.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*, p. 93.

por el Autor de la naturaleza a todo el género humano, como se dice en algunas de sus actas. En consecuencia, se pueden señalar algunas de sus características, a modo de resumen.

Primera. Ante todo, vemos que la autoridad que protagoniza estos hechos o la autoridad que lanza dichas proclamas, es el Ayuntamiento de cada pueblo, el cual es convocado a sesionar bajo la forma de una sesión extraordinaria, e incluso bajo la forma de cabildo abierto, es decir, con la presencia de la población.

En dicha sesión se comunica oficialmente lo sucedido en España, se discute y se pondera la gravedad de dichos acontecimientos, se expresa la indignación que sienten por la invasión de las tropas de Napoleón y se rechaza la sola posibilidad de aceptar la dependencia de Francia.

También se muestra gran preocupación, sincera o meramente circunstancial, por la abdicación de los reyes españoles a favor de Napoleón y “por nuestro soberano cautivo”; de manera que detrás de las expresiones de preocupación por el rey cautivo, protestan guardarle fidelidad al propio rey Don Fernando y, en todo caso, a sus legítimos sucesores.

Segunda. Seguidamente, se discute el tema de cómo salvaguardar la paz y la tranquilidad de la población, de manera que, ante el vacío de poder, se acuerda, con unas u otras palabras, la reasunción de la soberanía y los atributos de libertad y de independencia.

Las decisiones que se toman no prejuzgan las que puedan tomar los demás Ayuntamientos, a quienes, sin embargo, se les invita a que hagan lo mismo y, en todo caso, acuerden incorporarse a las juntas creadas para su mejor autodefensa.

Tercera. Luego, dependiendo de la circunstancia particular de cada caso, se inicia el movimiento de autodeterminación libre, independiente y soberana, mediante el proceso de la formación de una junta de carácter municipal; después puede venir la formación de una junta intermunicipal; a continuación, la formación de las juntas provinciales; y, finalmente, vendrá la instalación de las respectivas asambleas constituyentes.

En todo caso, el rumbo que se sigue siempre es el de la total independencia de Francia. Y, más en particular, se debe añadir que el movimiento juntero de las Américas, más allá de los parabienes que muestran hacia los reyes españoles, también busca la independencia total de España.

Cuarta. Y esta serena reasunción de la soberanía por cada Ayuntamiento permite la comunicación horizontal de uno a otro Ayuntamiento, para unir fuerzas, para hacer un frente común a la represión de las guarniciones españolas.

Quinta. En los hechos, varios de estos Ayuntamientos terminan aprobando su respectiva Constitución, como las que se citan seguidamente:

- Constitución de Socorro de 1810.
- Constitución de Neiva de 1810.
- Constitución de Cali de 1810.
- Constitución de Venezuela de 1811.
- Constitución de Antioquía de 1811.
- Constitución de Cundinamarca de 1811.
- Constitución de Tunja de 1811.
- Constitución de Quito de 1812.
- Una nueva Constitución de Antioquía de 1812.
- Constitución de Cartagena de 1812.
- Elementos constitucionales de Ignacio López Rayón de 1813.
- Sentimientos de la Nación de José María Morelos de 1813.
- Constitución de Apatzingán de 1814.
- Constitución de Mariquita de 1815.
- Constitución de Pamplona de 1815.

Sexta. En estas Constituciones, más las Constituciones de los Estados Unidos de América, que son los frutos de cada uno de los movimientos junteros, insurgentes e independentistas, están las bases del constitucionalismo moderno americano y europeo.

IV. Comunidades indígenas y comunidades municipales

Voy a regresar el régimen jurídico y constitucional, no sólo del municipio o de sus comunidades municipales, sino también de las comunidades indígenas, las cuales necesariamente tienen que tener un mismo régimen jurídico y constitucional, en tanto son, en palabras de Francisco de Vitoria, comunidades perfectas, pero no íntegras, porque son dependientes del estado local, en cuyo territorio están asentadas.

Cada una de estas comunidades es la sede del poder de soberanía que les es inherente a su naturaleza, con independencia del ejercicio del poder soberano que, conforme al artículo 39 y otros artículos constitucionales, les corresponda, bien a los habitantes que las integran en cada caso, bien por asignaciones directas y expresas del texto constitucional. Veamos este punto.

I. La asignación soberana en materia de educación y cultura

El contenido del artículo 3, salvo algunas contradicciones, es hermoso y muy interesante. No voy a entrar en los pormenores de su contenido. Únicamente me detendré a explicar su primer párrafo, vigente en la actualidad. Dice:

Artículo 3°. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado —Federación, estados, Ciudad de México y municipios— impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.

Este hermosísimo primer párrafo proviene de una reforma inicial del día 13 de diciembre de 1934, de una segunda reforma del día 30 de diciembre de 1946, y de una tercera, del día 9 de junio de 1980. Voy a separar un poco las ideas de mi exposición.

Sobre la naturaleza del poder que toca al Estado mexicano

He empezado a hablar de un poder de soberanía, que el mencionado primer párrafo le reconoce al Estado mexicano. Yo supongo que es correcta mi apreciación y es correcto que yo reconozca que el Estado goza de soberanía plena en materia de educación y cultura.

Claro que habrá especialistas que, reconociendo esta prerrogativa de soberanía plena al Estado mexicano, por muchas razones, no quieran reconocer igual poder de soberanía plena ni a los estados, menos aún a los municipios, y tal vez tampoco a los pueblos indígenas. Yo lo anoto y lo respeto. Pero no tienen fundamento alguno en la Constitución, texto vigente, que les permita sostener, en términos estrictamente jurídicos y de constitucionalidad, lo contrario de lo que dice llanamente dicho primer párrafo.

También me consta que en otros pasajes de este mismo artículo se le reconocen atribuciones al Congreso de la Unión, por tomarlo como ejemplo, que entran en contraposición o en lógica contradicción con lo dispuesto en el mencionado primer párrafo. Ciertamente, ahí están las contradicciones, que lamentablemente no son las únicas, ni me toca a mí resolver. Incluso, podría sostener que la soberanía en México no reside en el Estado, sino en el pueblo, conforme al artículo 39, y que, en términos absolutos, la soberanía tampoco se ejerce por el Estado, sino por los tres poderes de que habla el artículo 40 constitucional.

Sin embargo, es este primer párrafo el que le asigna dicho poder de soberanía, un poder que inmediatamente se reparte, en términos iguales, entre la Federación (y aquí es en donde cabe hablar de las facultades del Congreso de la Unión), las entidades locales, los municipios y yo he añadido que también se reparte, o debe repartirse, entre los pueblos indígenas, por cuanto se ha venido exponiendo.

Sobre el principio de distribución de este poder de soberanía

Y de este primer párrafo me interesa resaltar toda la fuerza del principio constitucional que contiene, en virtud del cual, el poder de soberanía que tiene el Estado mexicano en materia de educación y cultura, se distribuye de manera

justa, constitucionalmente hablando, y en términos precisos e igualitarios, respecto del sistema federal mexicano, entre:

- La Federación,
- Los estados locales,
- La Ciudad de México, que es otra entidad local,
- Los municipios, y
- Los pueblos indígenas (añadiré yo, si quiero ser consecuente con el contexto que se ha examinado en los apartados anteriores de esta investigación).

Esta distribución del poder de soberanía del Estado mexicano, en materia de educación y cultura, es perfecta. Y está completa. No necesita aclaración alguna. Y el Congreso de la Unión, cuando quiera ser congruente consigo mismo, deberá abstenerse de intentar siquiera emitir leyes para regular esta materia, salvo que sean para regular la parte que corresponde a la Federación en esta perfecta distribución ya señalada.

Esto es, la Federación, según lo establece este primer párrafo, no tiene competencia alguna sino para regular la educación y la cultura en el ámbito estrictamente federal, por la sencilla razón de que las entidades locales, incluidos los pueblos indígenas, gozan de la misma competencia soberana de que goza la Federación, pero hacia el interior de sus territorialidades.

La Federación, de conformidad con su competencia, y muy a pesar de carecer tanto del elemento poblacional como del elemento territorial, este primer párrafo le reconoce poder de soberanía para ocuparse de la educación y de la cultura a lo largo y ancho del país, pero sin invadir la competencia que cada entidad local, incluidos los pueblos indígenas, tiene hacia el interior de su territorialidad.

Este principio puede enunciarse de manera más simple y desmitificada diciendo que la Federación podrá tener un sistema de educación y cultura o varios sistemas de educación y cultura, todos y cada uno de ellos estrictamente federales, a lo largo y ancho del país.

Y así como la Federación tiene su sistema o sus sistemas de educación y cultura, cada entidad local y cada pueblo indígena tendrá los propios hacia el

interior y sólo hacia el interior de su respectiva territorialidad. Esto es, el Estado de Jalisco, de donde es su servidor, no podrá tener una escuela fuera de su territorio, sobre la cual quiera imponer sus leyes particulares, porque habría extraterritorialidad.

De igual manera, cada municipio y cada pueblo indígena podrá tener un sistema o varios sistemas de educación y cultura hacia el interior de su territorialidad, en sentido estricto, sin que pueda tener una escuela sobre la cual quiera ejercer este poder de soberanía fuera de su territorio. Por ejemplo, Quitupan, que es el municipio en donde nació su servidor, no podrá tener una escuela aquí, en el municipio de Guadalajara, sobre la cual quiera imponer su poder de soberanía.

Insisto, este principio de distribución, en sí mismo, es muy simple, muy claro, muy categórico. Claro está, pero ha sido echado a perder por las indebidas injerencias, que son muchas, no del Estado mexicano, sino de la Federación.

Sobre las violaciones más frecuentes de este principio

Ya no diré nada de las contradicciones que contienen otros pasajes de este mismo artículo 3 constitucional, ni de las injerencias del Congreso de la Unión, el cual, como parte importante del llamado poder revisor, ha venido indebidamente ampliando la lista de facultades que inicialmente le reconoció la Asamblea Constituyente de 1916.

Bien quiero referirme a las violaciones constantes que, por un lado, infiere el gobierno federal al no garantizarles a las entidades locales, a los municipios, ni a los pueblos indígenas, el presupuesto adecuado y satisfactorio de que se habla en este mismo artículo 3 para la educación y cultura.

Y quiero referirme a las violaciones que a diario se cometen por algunas instituciones educativas de la Federación, las cuales ciertamente pueden tener toda clase de planteles y de laboratorios, etc., a lo largo y ancho del país, pero lo que les está prohibido es aceptar la incorporación a sus respectivos sistemas educativos a las instituciones privadas, las cuales, como la Federación carece de territorialidad, se encuentran todas en alguna territorialidad de los municipios, por lo que deben quedar, en sentido estricto, bajo el imperio de estos.

2. Breve referencia al principio de la propiedad originaria del artículo 27

Estamos ante un principio que no se ha entendido del todo bien por los especialistas. Con todo, podemos apuntar que se trata de una propiedad, en sentido riguroso y estricto, de los mexicanos, de todos los mexicanos que nos sumamos para integrar la población de toda la nación, con independencia de la consagración en este mismo artículo 27 de las diferentes clases de propiedad que en él se regulan: la propiedad pública, la propiedad social y la propiedad de los particulares.

También se puede apuntar que no es una propiedad ni del Estado mexicano, ni mucho menos de la Federación, porque el artículo habla de la propiedad originaria de la nación y no del Estado ni de la Federación.

El contenido de este artículo 27 es sumamente importante, puesto que regula la riqueza, no sólo inmobiliaria, por así decirlo, sino también la riqueza del subsuelo de todo el territorio patrio, así como la riqueza acuícola de todo el territorio del país, de los mares, de los fondos marinos y del subsuelo marino en una extensión de doscientas millas.

Todo ello es importante, al menos, entre otras cosas, porque el artículo 2 otorga a los pueblos indígenas el derecho de uso y explotación preferente de toda esta clase de recursos regulados en dicho artículo 27. Un derecho que, en mi opinión, debe extenderse, en términos de justicia y de equidad a los municipios, aunque sólo fuera para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto “de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”, en palabras del mismo artículo 27.

3. Breve referencia al ejercicio de la soberanía de que habla el artículo 39

El artículo 39, como ya se ha dicho, establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Establece también que todo poder dimana del pueblo, digamos: no del Estado ni de la Federación. Y se instituye para beneficio del mismo pueblo.

Se trata de un enunciado muy parecido al enunciado del artículo 3 del Proyecto de Constitución discutido en las sesiones de las Cortes de Cádiz. En páginas atrás nos hemos acercado brevemente al debate de que fue objeto, cuyas enseñanzas pueden aplicarse a los alcances del enunciado mexicano, reconociendo que esa soberanía reside efectivamente en la comunidad nacional, en tanto conjunto, es decir, en tanto comunidad nacional perfecta e íntegra. Y que ahí está, de manera inherente y, desde luego, permanentemente.

En consecuencia, de conformidad con el debate gaditano, podemos concluir que, igualmente, las comunidades estatales y municipales, incluidos los pueblos indígenas, son comunidades perfectas; y que, si bien son dependientes o no íntegras, en ellas reside el poder de soberanía que les es inherente permanentemente, tal como se les reconoce a los pueblos indígenas al gozar de la autodeterminación y de gobiernos según los usos y costumbres de cada pueblo. Aquí está presente dicho poder de soberanía. Y algo parecido debiera hacerse para la integración de los Ayuntamientos municipales.

Por otra parte, cabe recordar que por virtud del mismo artículo 39, en relación con lo dispuesto en los artículos 34, 35, 36, 37 y 38, los ciudadanos gozan del derecho personal de votar y ser votados, un derecho que en estas primeras Constituciones mencionadas hace un momento figura entre los derechos naturales del hombre. Un derecho cuyo contenido es el ejercicio pleno y directo del poder personal de soberanía que cada ciudadano tiene por ser miembro de dicha sociedad o comunidad perfecta. Es el mismo derecho que los atenienses ejercían en su “parlamento abierto”, el mismo derecho que los habitantes de cada municipio ejercieron en las sesiones de cabildos abiertos o extraordinarios, y es una modalidad del ejercicio de este derecho de soberanía plena del habitante que, en nuestros días, está suprimido en los cabildos abiertos de nuestros municipios.

4. Breve referencia al contenido del artículo 115 constitucional

Este artículo está dedicado al municipio. Aquí es donde efectivamente encontramos algunos de los principios fundamentales de su organización y funcionamiento que, como comunidad perfecta e íntegra, le corresponden.

El primer párrafo de este artículo enuncia tres de esos principios: el relativo a la forma de su gobierno, el relativo a su reconocimiento como comunidad perfecta e íntegra, y el relativo a la prerrogativa de libertad. Aunque se conoce bien este párrafo, paso a transcribirlo. Dice:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Ahí están expresados los tres principios fundamentales del municipio, según nuestra Constitución. Más adelante, bajo la fracción II, se le reconoce personalidad jurídica. Y pareciera que ya tiene una configuración completa; pareciera, incluso, que esta configuración constitucional es más perfecta que la configuración milenaria que siempre tuvo el municipio histórico. Sin embargo, las cosas no son exactamente como se muestran en el texto constitucional.

Para empezar, al municipio se le aplica la forma de gobierno representativo, democrático y popular, forma de gobierno que el enunciado le impone al Estado, y no al municipio. Y es correcto que el Estado tenga esa forma de gobierno, que su servidor cuestionaría, porque destruye por completo la fuerza decisoria de los cabildos abiertos que, en mi opinión, es y debe ser inherente al municipio. Yo reconozco que, en nuestros tiempos y ante poblaciones municipales complejas y de muchos habitantes, podría resultar difícil el trabajo del Ayuntamiento. Con todo, este y otros inconvenientes no existen en la inmensa mayoría de los municipios, y en donde se presentaran, habría que buscar una mejor solución.

Insisto, el autogobierno es inherente a la naturaleza del municipio. Y puede hacerse una realidad, sin temor a separarse del Estado local. Los municipios romanos, sobre todo a partir del momento en que se reconocen, prácticamente en términos de universalidad, los derechos de ciudadanía, gozaron de esta prerrogativa del autogobierno mediante asambleas abiertas. Y, desde luego, así mismo se organiza y funciona la πόλις griega de que habla Aristóteles.

Otro de los principios básicos tiene que ver con la prerrogativa de libertad de que se dice goza el municipio. Esta prerrogativa de libertad nadie sabe

exactamente en qué consista o en qué deba consistir. Desde luego, no es una prerrogativa que nazca de la naturaleza misma de la institución municipal, como debiera reconocerse, sino que es algo “otorgado” por la Constitución, no reconocido; algo que, mañana, esa voluntad positiva que la otorga, la puede arrebatarse, porque de hecho esa misma voluntad autoriza la desaparición del Ayuntamiento.

Es falso que el municipio sea libre, porque no es libre para autogobernarse, porque tampoco es libre para administrar su hacienda pública, contrario a lo que establece este artículo, debido a que, de hecho, está férreamente sujeta a la injerencia del Congreso y del propio Ejecutivo estatal, opuesto a lo que este artículo establece bajo el rubro de la fracción I, párrafo segundo, el cual, después de decir que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, añade:

La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

Todo esto es falso. Nuestros municipios están deprimidos desde su origen porque los diputados constituyentes no aprobaron el enunciado que este mismo artículo 115 traía en el Proyecto de Venustiano Carranza, el cual se presenta al pleno para su discusión, previo dictamen que emite la Comisión durante la sesión del día 20 de enero de 1917. Y la Comisión lo presenta en los siguientes términos, incluyendo la parte correspondiente de su dictamen sobre dicho artículo 115. Dice:

Ciudadanos diputados:

El presente dictamen contiene los artículos 115 a 122 inclusive; que forman el título V del proyecto de reformas del C. Primer Jefe y que se refieren a los Estados de la Federación.

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empe-

ño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los Ayuntamientos, *a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.*

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos *por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.*

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

TÍTULO CUARTO De los Estados de la Federación

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. *Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local.* Los ejecutivos podrán nombrar

inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.³⁹

El debate lamentablemente se centró con exclusividad en las tres primeras líneas de la base II, que su servidor ha señalado para destacarla. Y, como se aprecia en esta base, se le reconoce el poder de soberanía al ser el municipio —o los municipios— el que establezca las cargas impositivas y contribuciones en todo el estado. Y son los municipios los que participarán de lo recaudado al estado para el sostenimiento de *los gastos públicos*.

En esta prerrogativa precisamente estaba cifrada la libertad del municipio. Y el dictamen de la comisión insiste que se les deben garantizar estas tres bases mediante disposiciones constitucionales y, en particular, cito: “garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia”.

El debate fue extenso, pero contrario a la propuesta de Venustiano Carranza y de la propia comisión de Constitución que lo presenta como propio. Por ello el municipio se queda, hasta nuestros días, en el *estado de vida de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, con la debilidad de ser víctima de autoridades más poderosas*.

Bibliografía

ARISTÓTELES: *Política*, ed. bilingüe, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

³⁹ Itálicas nuestras.

- Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Madrid: Impr. de J. A. García, 1870.
- MARTÍNEZ GARNICA, Armando y QUINTERO MONTIEL, Inés (eds.): *Actas de formación de Juntas y Declaraciones de Independencia (1809-1822). Reales Audiencias de Quito, Caracas y Santa Fé*, Colombia: Universidad Industrial de Santander, 2008.
- RESTREPO, José Manuel: *Historia de la Revolución de Colombia*, t. I, París: Librería Americana, 1827.
- TENA RAMÍREZ, Felipe: *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México: Editorial Porrúa, 1980.
- VITORIA, Francisco de: *Obras de Francisco de Vitoria: elecciones teológicas*, Teófilo Urdániz (ed. y trad.), Col. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid: Editorial Católica, 1960.
- *Elecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, Armando D. Pirotto (trad. y pról.), Col. Austral, n. 618, Madrid: Espasa-Calpe, 1975.

EL MUNICIPIO PARA EL SIGLO XXI.
LA NECESIDAD DE RETORNAR AL PARADIGMA

Allan R. Brewer-Carías

Allan R. Brewer-Carías es abogado (1962) y doctor en Derecho (1964) por la Universidad Central de Venezuela, con sendas menciones *summa cum laude*. Es profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela y ha sido profesor visitante en la Universidad de Cambridge (Inglaterra); profesor asociado en el Posgrado en la Universidad de París, profesor de la maestría en las Universidades del Rosario, en Bogotá, y del Externado de Colombia; y profesor visitante y profesor adjunto de Derecho en Columbia Law School, Universidad de Columbia, Nueva York. Fue miembro de la Junta Directiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica, vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado, con sede en La Haya, y tiene una extensa obra escrita en más de doscientos libros y más de mil estudios monográficos en temas de derecho público (constitucional y administrativo), administración pública e historia institucional y constitucional. Recibió el Premio Nacional de Ciencias de Venezuela (1981) por su obra y trayectoria en el mundo del derecho y ciencias sociales.

Hablar de municipio en el mundo contemporáneo implica necesariamente hablar de democracia, de descentralización del poder y de participación. Porque no puede haber efectiva participación política (más allá de la participación en elecciones y votaciones), sino cuando existen municipios autónomos, con autoridades conformadas por representantes electos democráticamente a través de sufragio universal, directo y secreto, y ubicados bien cerca del ciudadano.

Por ello, en el mundo contemporáneo hay que rechazar el discurso autoritario que, como crítica a la democracia representativa, pretende que esta sea sustituida por una supuesta “democracia participativa”, eliminando la elección mediante sufragio de los representantes locales y, con ello, la propia democracia, la descentralización política y el desarrollo de Gobiernos locales.

La llamada “democracia participativa”, en efecto, en el discurso autoritario, de democracia sólo tiene el nombre, el cual es hábilmente utilizado o manipulado por quienes se aprovechan de los fracasos políticos que han experimentado muchas de nuestras democracias meramente representativas y de partidos. Ese discurso, en lugar de propugnar la reforma o perfeccionamiento de la democracia, lo que oculta es un feroz modelo de gobierno autoritario basado en la

confusión indebida entre “democracia participativa” y elementos de democracia directa o de asambleísmo popular inorgánico, que en ningún caso reflejan descentralización alguna del poder, ignorando así que para que pueda existir realmente una democracia participativa, es decir, para que pueda haber participación política, tiene que existir un municipio autónomo, cerca del ciudadano, donde se ejerza la democracia local.

Se impone, por tanto, en nuestros días, la necesidad de volver al municipio y a sus paradigmas, replanteándonos los principios básicos de la propia democracia y situar entonces el concepto de la democracia participativa donde le corresponde, que es precisamente en el ámbito local, es decir, en el municipio.

I. Sobre la democracia: la representación y la participación

En efecto, los dos principios fundamentales que sustentan la democracia contemporánea siguen siendo el de la representación y el de la participación.¹

En cuanto a la representación, en materia de democracia, la misma se contrapone a la democracia directa, de manera que la dicotomía que de ello se debe establecer es entre la democracia representativa o indirecta, por una parte, y por la otra, la democracia directa.²

¹ Sigo, en este escrito, ideas expresadas en los siguientes trabajos de Allan R. Brewer-Carías: “Democracia, participación y descentralización en la consolidación del Estado democrático y social de derecho” en *Anuario de derecho constitucional 2019*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal” en Miguel Alejandro López Olvera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.): *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, México: Editorial Porrúa, 2006, pp. 1-23, publicado igualmente en *Urbana*, revista editada por el Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad del Zulia, n. 36, 2005, pp. 33-48, y en el libro: *La responsabilidad del Estado frente a terceros. Ponencias Continentales del II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y Público*, Ecuador: Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo “Jesús González Pérez” Capítulo Ecuador, 2005, pp. 273-294; y “Democracia municipal, descentralización y desarrollo local” en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, n. 11, julio-diciembre 2003, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2004, pp. 11-34.

² Véase en general, Luis Aguiar de Luque: *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, 1977.

Por su parte, en cuanto a la participación, la verdadera dicotomía que se debe establecer respecto de ella está en la inclusión o la exclusión políticas; y no en relación con la representación. Es decir, la dicotomía que deriva de la participación es entre democracia participativa o de inclusión, y democracia de exclusión o exclusionista.

Y esto es precisamente lo que se distorsiona cuando se habla erradamente de una supuesta contraposición entre la “democracia participativa” y la “democracia representativa”, a veces queriendo referirse, con la primera, sin saberlo, a la necesidad de introducir mecanismos de democracia directa; y otras veces queriendo propugnar la eliminación o minimización de la segunda para establecer vínculos populistas entre las estructuras de poder con el pueblo, sin mecanismos de representación ni sufragio.

1. La representación: la democracia directa y la democracia indirecta (representativa)

En cuanto a la democracia representativa o democracia indirecta, esta es y seguirá siendo la esencia de la democracia. Su sustitución es imposible si de democracia se trata, sin perjuicio de que la misma se enriquezca con la introducción de mecanismos de democracia directa que la complementan, pero que jamás podrán sustituirla. No puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sólo sea refrendaria o de cabildos abiertos permanentes.³

Y así, hoy es común que en casi todos los sistemas constitucionales contemporáneos se hayan incorporado mecanismos de consultas populares y de asambleas de ciudadanos con el objeto de complementar la representatividad; se hayan previsto todos los tipos imaginables de referendos, como los consultivos, aprobatorios, decisorios, abrogatorios, autorizatorios y revocatorios; y

³ Recordemos incluso que ni en la antigua Grecia existieron realmente sistemas que sólo fueran de democracia directa, donde las decisiones supuestamente sólo se tomaban en asambleas, pues la conducción de los asuntos públicos realmente la hacían los magistrados, que si bien no eran siempre electos, sí eran designados por sorteo.

se hayan regulado ampliamente las iniciativas populares.⁴ Todo ello, sin duda, ha contribuido a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de voluntad del pueblo, pero es claro que esos mecanismos no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos.

Lo importante, en todo caso, respecto de la democracia representativa, es asegurar que los representantes sean realmente representativos de las sociedades y sus comunidades, y sean electos mediante sistemas de sufragio directo, universal y secreto, donde impere el pluralismo político, y a través de procesos electorales transparentes que aseguren el acceso al poder con sujeción al Estado de derecho, tal como lo establece la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos.

2. La participación: la democracia de inclusión (participativa) o la democracia de exclusión

En el mundo contemporáneo, además, sin duda también tiene interés el segundo principio básico de la democracia, que es el de la participación política, que lo que exige es que el régimen democrático sea uno de inclusión política, no de exclusión, donde todos los ciudadanos sean parte de su comunidad política y puedan contribuir a la toma de las decisiones que le conciernen.

Es decir —y aquí no hay que confundirse—, “participar” políticamente no es otra cosa sino estar incluido, por lo que la dicotomía, en este caso, de la participación política, se establece con la exclusión política, que además conlleva la exclusión de orden social y económico, y con ello, la marginalización.

En efecto, participar, en el lenguaje común, es *ser parte de; pertenecer a; incorporarse, contribuir, estar asociado o comprometerse a; tener un rol en; tomar parte activa, estar envuelto o tener una mano en; es, en fin, asociarse con; es compartir o tener algo que ver con*. Por ello, la participación política no es otra cosa que ser parte de una comunidad política, en la cual el individuo tiene un rol específico

⁴ Véase Humberto Njaim: “La democracia participativa”, discurso de incorporación como Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, marzo 2005.

de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones, más allá del ejercicio del derecho al sufragio (que sin duda es una forma mínima de participación); o en ser miembro de sociedades intermedias, aun las de carácter político, como los partidos políticos; o en votar en referendos (que también es otra forma mínima de participación).

Participación política democrática, por tanto, es estar incluido en el proceso político y ser parte activa del mismo, sin mediatizaciones; es, en fin, poder tener acceso a la toma de decisiones públicas. Y ello, en ninguna sociedad democrática, se ha logrado permanentemente con referendos o cabildos abiertos, ni con consultas o iniciativas populares, que son formas de participación, pero de carácter mínimo. Tampoco se logra con manifestaciones, así sean multitudinarias, donde la gente desfila blandiendo banderitas, criticando acerbamente o cantando o alabando obediente y sumisamente a un líder. Eso no es participación política, eso no es más que manifestación o movilización política, que es otra cosa, y como nos lo ha enseñado la historia en todas sus facetas, incluyendo las propias de los autoritarismos fascistas, y las manifestaciones incluso poco amistosas, de protesta, a veces furiosas y violentas. Pero lo que es cierto es que no se la puede confundir con participación política.

La democracia participativa, o si se quiere, para que la democracia sea inclusiva, o de inclusión, tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de su comunidad política; tiene que permitirle desarrollar, incluso, conciencia de su efectiva pertenencia, es decir, de pertenecer a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad, a un lugar, a una tierra, a un campo, a una comarca, a un pueblo, a una región, a una ciudad, en fin, a un Estado.

Se trata de lo que Norberto Bobbio denominó “el proceso de expansión del poder ascendente”, que amplía la esfera de las relaciones políticas, y que pasa —decía Bobbio—:

[...] de la esfera de las relaciones en que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración en una diversidad de estatus y papeles específicos, por ejemplo, como padre y como hijo, como cónyuge, como empresario y trabajador, como maestro y como estudiante; y también

como oficial y como soldado, como administrador y administrado, como productor y como consumidor, como gestor de servicios públicos y como usuario.⁵

Pero, por supuesto, el tema central a resolver, cuando se trata de la participación democrática, es determinar cómo y en qué lugar la misma puede realizarse. Como, por su parte, lo advirtió Giovanni Sartori:

O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (¿en todas partes?); o nos quedamos con un animal que no consigo identificar.

Sobre ello, agregaba Sartori:

Mucho ruido, es cierto, también mucha polémica furiosa; pero queda la duda de que haya nacido algo nuevo.⁶

3. La participación como esencia histórica de la democracia

Y la verdad es que nada nuevo nació con el tema de la “democracia participativa”, pues a pesar de todos los esfuerzos del discurso autoritario, la misma siempre ha estado, desde los mismos días de las revoluciones del siglo XIX, en muchos países hoy con democracias consolidadas, donde siempre estuvo, en el nivel más ínfimo de los territorios de los Estados, en las asambleas locales, en los municipios, en las comunas. Lo que pasa es que no la hemos querido reconocer e insistimos en confundirla con algunos instrumentos de democracia directa.

Por ello, el gran problema de la democracia contemporánea, y particularmente el problema de sus líderes y conductores, comenzando por los de los

⁵ Véase Norberto Bobbio: *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 42.

⁶ Véase Giovanni Sartori: *¿Qué es democracia?*, Bogotá: Altamira Editores, 1994.

partidos políticos, es que a veces no entienden o, mejor, no han querido entender, qué es, efectivamente, participar en política, y dónde es que se puede realmente participar. Así, en el ámbito de los demócratas, con gran frecuencia la hemos reducido al ejercicio político del voto, de elegir o de ser miembro de partidos políticos; cercenándola en cuanto al control ciudadano de los niveles locales descentralizados de poder, porque, sin duda, una participación efectiva complica el control férreo que los partidos políticos han querido muchas veces desarrollar respecto de los procesos políticos locales, prefiriendo el “centralismo democrático” a la “democracia de participación”. Y ello sin olvidar que, con harta frecuencia, los líderes de los partidos políticos han monopolizado la participación política llegando a mediatizar totalmente la voluntad popular, sustituyéndola y apoderándose de ella, y excluyendo de la vida política a quienes no son miembros de los mismos.

En las sociedades democráticas avanzadas, en cambio, la participación está en la corriente sanguínea de la propia democracia, y por ello, incluso quienes la ejercen y la viven cotidianamente no se dan cuenta de ella; la practican, pero no le prestan atención y, por esta razón, a veces no se la logra identificar. Como sucede en las democracias europeas, que son democracias inclusivas, pero a veces se piensa que ello es así naturalmente, cuando no es cierto, sino que tiene su raíz en el ámbito local.

4. La participación ciudadana y el ámbito local (municipal)

No olvidemos que ello lo descubrió, para Europa, Alexis de Tocqueville, cuando precisamente se topó con el régimen local asambleario que funcionaba desparramado en todo el territorio de las colonias inglesas en la costa este de Norteamérica, el cual, como lo expresó en su libro *La democracia en América*, era la democracia que hervía en los *Town Halls*.⁷ Esas instituciones comunales, decía De Tocqueville:

⁷ Véase Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, México: Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 79 y ss.

[...] son a la libertad lo que las escuelas vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso político y lo habitúan a servirse de ella.⁸

Y en Europa misma esa democracia local fue uno de los productos más acabados y, a veces, incomprensidos de la propia Revolución francesa, la cual, sin embargo, también fue advertida por el mismo De Tocqueville en su otra clásica obra sobre *El Antiguo Régimen y la Revolución*, escrito veinte años después. Decía:

La Administración local tiene un contacto diario con [los ciudadanos]; toca continuamente sus puntos más sensibles; influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida; es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas; los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta.⁹

Y en efecto, dejando aparte y sin sustituir al sufragio y a los instrumentos de democracia directa, la participación política como democracia de inclusión, en la cual el ciudadano puede tomar parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general,¹⁰ sólo puede tener lugar efectivamente en los estamentos territoriales más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal. Es decir, sólo en los niveles territoriales inferiores de la organización del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo.

⁸ *Ibíd.*, p. 78.

⁹ Véase Alexis de Tocqueville: *El Antiguo Régimen y la Revolución*, t. 1, Madrid: Alianza Editorial, 1982, p. 15.

¹⁰ Véase por ejemplo, en relación con la administración de justicia, Alberto González: "Participación en la administración de justicia" en Jorge Londoño U. (comp.): *Constitucionalismo, participación y democracia*, Bogotá-Tunja: Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, 1997, pp. 76-77.

Como lo señaló el ex Alcalde de Bogotá, Jaime Castro:

La democracia moderna no se concibe sin audaces formas de participación ciudadana y comunitaria en el ejercicio del poder a nivel local y regional. Sin la garantía de que todas y todos pueden y deben participar en la preparación de las decisiones que se piensen tomar sobre temas de interés general, en su adopción y ejecución, esto último mediante el control que realicen sobre la gestión de las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas. Sólo esas formas democráticas de participación le cambian la cara a las instituciones y permiten hablar de un nuevo régimen político.¹¹

Pero por supuesto, el tema central que tiene que resolverse cuando se habla con propiedad de democracia participativa es el de la determinación del nivel territorial que se requiere para la participación como cotidianidad democrática, y la opción está: entre el municipio desparramado en todos los rincones de un Estado, en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca del ciudadano; o al contrario, en el gran municipio urbano o rural, situado bien lejos del ciudadano.

Lo cierto, en definitiva, es que en la mayoría de los llamados países desarrollados democráticos predomina la existencia de muchos municipios, y entre ellos, de municipios pequeños. Según estadísticas de hace algunos años: en Alemania, por ejemplo, de sus 16,098 municipios, un 76% tiene menos de 5,000 habitantes; y en España, alrededor del 86% de sus más de 8,056 municipios tienen menos de 5,000 habitantes —agrupa sólo el 16% de la población—, y el 61% tiene menos de 1,000 habitantes.¹²

¹¹ Véase Jaime Castro: *La cuestión territorial*, Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2003, pp. 201-202. Por ello, cabría preguntarse ¿por qué será, entonces, que en un excelente libro reciente, *Las democracias. Entre el derecho constitucional y la política*, de los profesores Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa (Bogotá: TM Editores, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 1997), en sus más de 400 páginas donde los autores analizan los regímenes democráticos contemporáneos de Europa y América Latina, en la única página en la cual se habla y se usa la expresión “democracia de participación” es en relación con el sistema suizo (p. 56)? ¿Acaso el régimen constitucional de Suiza, entre otros factores, por la superficie incluso del país, no es el paradigma del federalismo y del régimen local o cantonal?

¹² Véase Torsten Sagawe: “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia

Debe destacarse, además, como un ejemplo de lo que significa para un país tener territorialmente muchos pequeños municipios, el caso de la sola Comunidad de Castilla y León, de España, que hace también pocos años albergaba algo más de un cuarto del total de los municipios de ese país, con 2,248 para 2,484,603 habitantes, de los cuales el 68.5%, es decir, 1,540 municipios, tenían menos de 500 habitantes.¹³ En contraste, por ejemplo, en Venezuela, con casi un millón de kilómetros cuadrados de territorio, y más de 28 millones de habitantes, sólo hay 335 municipios, con un promedio de población superior a los 83,500 habitantes.

El municipio, sin embargo, tanto en Europa como en las Américas, se conformó en paralelo, durante el mismo tiempo de la conformación de los principios de la democracia y del constitucionalismo moderno derivados de las revoluciones norteamericana y francesa, habiendo, sin embargo, seguido, en la América hispana, un curso diferente, en su inicio, por la extensión de los territorios a ocupar, que luego perduró atentando contra la participación.

II. El contraste constitucional del municipio en Europa y en América latina

I. El tronco común del régimen municipal: la Revolución francesa

Y es precisamente en esta situación donde se puede encontrar el contraste más espectacular en el constitucionalismo moderno, entre el régimen municipal europeo, en particular de España, y el régimen municipal de los países iberoamericanos.

Ambos fueron tributarios de los mismos postulados centrales que derivaron de la Revolución francesa, pero la enorme diferencia entre ellos fue que desde comienzos del siglo XIX, en Europa, el municipio se ubicó en cuanta

a la República Federal de Alemania” en Luis Villar Borla *et al.*: *Problemática de los pequeños municipios en Colombia: ¿supresión o reforma?*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 40.

¹³ T. Font I. Llovet: *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Etudis Autonòmics y Locals, 1992, p. 27.

aldea, pueblo, villa y ciudad existía, bien cerca del ciudadano; y, en cambio, en América Latina, el municipio colonial, que luego traspasó las batallas de la Independencia, continuó ubicado tal como se lo había creado, al nivel territorial de las antiguas provincias coloniales, bien lejos del ciudadano, como entonces era inevitable, por la extensión de los territorios que estaban en proceso de ocupación. De ello resultó que, cotidianamente, en los primeros, la participación política es tan normal y común en las cosas pequeñas que es imperceptible; en los segundos, simplemente no hay participación alguna o hay muy poca.

Pero a pesar de las diferencias, como decía, los municipios de España e Iberoamérica, como casi todas las instituciones de derecho público, tienen un tronco común en los principios del constitucionalismo moderno derivados de las revoluciones norteamericana y francesa,¹⁴ que sustituyeron al Estado absoluto y que originaron la concepción del Estado de derecho. En ambos lados del Atlántico tomaron raíces al mismo tiempo, a partir de la finalización de las respectivas guerras de Independencia, y siguieron cursos paralelos.

Entre esos principios, por supuesto, estaba el principio de la igualdad, la madre de todos los principios del Estado moderno. Es la esencia misma de los derechos humanos; es el fundamento del principio de legalidad, en el cual la igualdad ante la ley tiene primacía, de manera que lo que nos hace iguales a los hombres es el sometimiento a la ley; y es el origen mismo de la Administración pública, que como lo analizó magistralmente hace décadas Eduardo García de Enterría, al estar sometida a la ley, es igual para todos, sin privilegios y sin sociedades intermedias estamentales o poderes secundarios, a los cuales precisamente sustituyó tanto la estructura de la Administración centralizada como local para garantizar la libertad y la misma igualdad.¹⁵

¹⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías: *Reflexiones sobre la Revolución americana (1776) y la Revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 3a ed. ampliada, Buenos Aires, Santiago de Chile, Madrid: Ediciones Olejnik, 2019; y del mismo autor: "El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o de cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)" en *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*, Caracas: Unión Latina, Universidad Católica Andrés Bello, 2004, pp. 223-333.

¹⁵ Véase Eduardo García de Enterría: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid: Taurus

La creación de municipios uniformes en todo el territorio de Francia, por tanto, condujo a la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales. Como lo observó De Tocqueville, producto de la Revolución: “las instituciones deben ser las mismas para todas las partes del territorio y para todos los hombres que los habitan”.¹⁶

Pero hay que recordar que las reformas del régimen municipal en Francia precedieron incluso a la Revolución, con la creación, antes de 1787, a iniciativa de los ministros de Luis XVI, de las asambleas provinciales, junto al intendente, y en cada pueblo, de un cuerpo municipal electivo que sustituiría a las antiguas asambleas parroquiales, y en la mayoría de los casos, al síndico. Contrario a las costumbres que existían, todos los poderes que se pretendieron crear fueron colectivos, y el intendente fue disminuido en su poder. Todo ello condujo a la parálisis de la Administración y, como lo apuntó De Tocqueville, “las asambleas, queriendo mejorarlo todo, acabaron por enredarlo todo”, produciéndose entonces “una de las mayores perturbaciones que haya registrado jamás la historia de un gran pueblo”, en la cual “cada francés había experimentado una confusión particular. Nadie sabía ya ni a quién obedecer, ni a quién dirigirse”; y terminaba señalando: “perdido el equilibrio de las partes que componían la nación, un último golpe bastó para hacerla oscilar y producir el más vasto trastorno y la más espantosa confusión que hayan tenido lugar jamás”.¹⁷

La Revolución quiso poner fin a esta situación, y en el mismo año de 1789, aún antes de adoptar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Asamblea Nacional Constituyente definió un nuevo orden municipal uniforme, fragmentado, generalizado y de carácter electivo; el cual, en definitiva, si bien complicó aún más la situación de la Administración, puso las bases para el régimen municipal del constitucionalismo moderno.

La reforma comenzó el 4 de agosto de 1789 con un decreto que declaró irrevocablemente abolidos “todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o

Ediciones, 1981, pp. 17, 41, 43, 46, 49, 50 y 56.

¹⁶ Véase Alexis de Tocqueville: *El Antiguo Régimen...*, op. cit., pp. 99 y 201.

¹⁷ *Ibidem*, p. 197.

de cualquier otra naturaleza”;¹⁸ eliminándose así los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales. A ello le siguieron los decretos de 14 y 22 de diciembre del mismo año, mediante los cuales se estableció una uniformización territorial general que antes no existía, dividiendo el país en departamentos, estos en distritos, los distritos en cantones y estos en comunas, que fueron las municipalidades, creándose así el poder municipal. A tal fin, el primer decreto dispuso la supresión y abolición de “las municipalidades existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad”, con las denominaciones que tuvieran, y se agregó que serían sustituidas por “colectividades locales del reino”, tanto en las ciudades como en el campo, con la misma naturaleza y situadas en el mismo plano constitucional, con el nombre común de municipalidad, que tendrían en su cabeza al alcalde.

En el segundo decreto se dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiéndose los intendentes, y además se dispuso que “en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad”.¹⁹ Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular, en su título “La división del Reino”, que: “El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 departamentos, cada departamento en distritos, cada distrito en cantones”. Fue esa creación de municipios uniformes en todo el territorio de Francia, por tanto, lo que condujo a la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales, siendo las instituciones locales, entonces, las mismas para todas las partes del territorio y para todos los ciudadanos.

De ello resultó que en 1791, en la Francia revolucionaria, había 43,915 municipios, que comenzaron a llamarse comunas. Estas entidades municipales, además de las funciones propias de la Administración general que les podían ser delegadas, ejercían el “poder municipal”, concepto que venía de los escri-

¹⁸ Véase Luciano Vandelli: *El Poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, p. 28, nota 10; y su 2a ed., Bogotá: Instituto Internacional de Derecho Administrativo, Ed. Temis, 2020.

¹⁹ Véase Albert Soboul: *La Révolution française*, París: Gallimard, 1981, pp. 198 y ss.

tos de Benjamin Constant y de las propuestas de reforma del ministro Turgot (1775),²⁰ y que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano.²¹

Con esta división territorial, como lo percibió Burke en tiempos de la Revolución: “Es la primera vez que se ve a los hombres hacer pedazos su patria de una manera tan bárbara”; pero De Tocqueville acotaría años después que, en realidad, si bien “parecía, en efecto que se desagarraban cuerpos vivos, [...] lo único que se hacía era despedazar cuerpos muertos”.²²

Sin embargo, lo cierto es que el sistema produjo la disolución del Estado centralizado al haber estallado Francia en cuarenta mil pedazos, cada uno con una especie de república soberana y anárquica que no tenían nexo alguno con el poder central en construcción.

Por ello, esta reforma sólo duró cinco años, porque al tratar la Revolución de desmontar un sistema tan centralizado como el de la monarquía absoluta en un sistema de división territorial donde se crearon más de 40,000 comunas o municipios, con poderes locales propios, lo que hizo fue desquiciar el Estado, por lo que fue la propia Asamblea la que tuvo, luego, que retroceder en la creación del poder municipal.

2. De la anarquía a la organización piramidal del poder (el control de tutela)

De tal anarquía vinieron las reformas para tratar de controlar la acción municipal desde el poder central, como, por ejemplo, al atribuírsele al rey, en la Constitución de 1791, poderes anulatorios respecto de los actos municipales; al crearse en la Ley del 14 de frimario del año II (4 de diciembre de 1793) unos agentes nacionales directamente conectados al centro (París) para ejercer la

²⁰ Véase Eduardo García de Enterría: op. cit., pp. 72, 76 y 135.

²¹ En Venezuela, por ejemplo, aparece a partir de la Constitución de 1857, artículos 6 y 85. Véase en Allan R. Brewer-Carías: *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1997, pp. 467 y 475.

²² Véase Alexis de Tocqueville: *El Antiguo Régimen...*, op. cit., p. 107.

vigilancia sobre los municipios; y además, al pretender reducir el número de comunas en la Constitución del año III (5 fructuoso, 22 de agosto de 1795), reagrupándoselas en entidades locales, y estableciendo la subordinación de las comunas a las administraciones departamentales, y estas a los ministros.

Pero el torbellino revolucionario, que no había cesado, comenzó a producir su propia transformación con el golpe de Estado del 18 de brumario del año VIII (9 de noviembre de 1799), a raíz del cual Napoleón reimplantaría la centralización que se había establecido en el Antiguo Régimen y que había quedado destrozada con la Revolución. Se instauró, así, un esquema de control centralizado sobre las más de 40,000 comunas que fueron restablecidas, creándose un sistema escalonado y jerarquizado de control sobre las mismas, donde serían esenciales las figuras del prefecto y subprefecto, dependientes del poder central y controlando a los alcaldes, establecidos en la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800).²³

La centralización administrativa —por el establecimiento de esa rígida cadena institucional que unía: ministro, prefecto, subprefecto y alcalde, y que dio origen al llamado control de tutela—, sin duda, fue uno de los aportes más importantes a la Administración municipal y local, y a la propia construcción del Estado centralizado.

Como lo diría el presidente François Mitterrand, casi doscientos años después, al proponer la reforma descentralizadora de 1981: “Francia tuvo que acudir a un poder fuerte y centralizado para hacerse. Hoy necesita un poder descentralizado para no deshacerse”.²⁴ Esta, entre tantas, fue precisamente una de las motivaciones de la sanción de la conocida Ley francesa de Libertad de las Comunas de 1982.²⁵

²³ Véase Luciano Vandelli: op. cit., pp. 29 y ss.; Eduardo García de Enterría: op. cit., pp. 107 y ss.; Sandra Morelli: *La Revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1991, pp. 31 y ss.

²⁴ Citado por Jaime Castro: op. cit., p. 26.

²⁵ Sobre la aplicación de la Ley del 2 de marzo de 1982, véase, en general, André Terrazoni: *La décentralisation a l'épreuve des faits*, París: LGDJ, 1987.

III. Los principios del régimen municipal napoleónico y su travesía atlántica

De lo anterior se puede deducir que tres fueron los principios que configuraron el régimen municipal napoleónico: primero, el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local —aun de dimensiones mínimas—, abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; segundo, el principio de la uniformidad e igualdad formal del régimen de los municipios, a pesar de la diversidad territorial, geográfica y demográfica de los mismos a lo largo y ancho de los territorios estatales; y tercero, las reglas generales de funcionamiento de la tutela como instrumento de control sobre la autonomía de las entidades locales. Todo ello configuró un modelo de régimen municipal, sin duda, que se extendió por toda Europa,²⁶ incluyendo España.

Hacia América, sin embargo, sólo hicieron la travesía del Atlántico algunos aspectos del régimen de municipalización uniforme, básicamente el segundo de los principios, el de la uniformización del municipio y la creación del poder municipal, pero no el primero ni el último, es decir, el de la generalización de colectividades locales en cada centro poblado ni el del control de tutela llegaron a nuestras costas. Al contrario, desde el inicio del siglo XIX, el municipio, si bien se arraigó en las ciudades capitales, se siguió ubicando en niveles territoriales muy alejados de los pueblos, y desde el inicio, en los mismos se implantó el principio de la autonomía municipal, inexistente en el modelo europeo napoleónico que, al contrario, impuso el control de tutela.

1. El principio de la multiplicidad de municipios en Europa y en particular en España

En cuanto al primer aspecto, que es el que nos interesa destacar aquí, el de la creación de un municipio por cada colectividad local que existiera en un territorio, con la consecuente fragmentación territorial, puede decirse que el mismo sí dejó su impronta en toda Europa; y por ello, por ejemplo, en los

²⁶ Véase Luciano Vandelli: op. cit., pp. 153 y ss.

años setenta, todavía existían 2,539 municipios en Bélgica, con una población promedio de 3,600 habitantes, los cuales, después de la paradigmática operación quirúrgica realizada en el mapa municipal en 1972, fueron reducidos a 589 municipios, ahora con una población promedio de 16,900 habitantes por municipio. En Alemania Occidental, antes de la unificación, de los más de 24,000 municipios que existían, entre 1968 y 1980 fueron reducidos a 8,357;²⁷ en la actualidad existen 16,121 municipios, con un promedio de 5,086 habitantes. En Italia hay 8,104 municipios con un promedio de 7,156 habitantes; y en Suiza hay 3,000 cantones con 2,333 habitantes promedio.²⁸

En España, la influencia francesa en este aspecto también fue decisiva, por lo que la Constitución de Cádiz de 1812, en efecto, dispondría en su artículo 310 que:

Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Los Ayuntamientos, sin embargo, debían desempeñar sus encargos bajo la inspección de las diputaciones provinciales (art. 323).²⁹

Sin embargo, con esta orientación, todo el territorio español se sembró así también de municipios, ello explica los 9,245 municipios que Cirilo Martín Retortillo reseñaba en la edición de su recordado libro sobre *El municipio rural*,³⁰ de 1950; cifra que pasó hace pocos años a los 8,056 municipios actuales, con un promedio de población de 4,825 habitantes. El municipio que derivó de la influencia francesa sustituyó así lo que quedaba del municipio de arraigo

²⁷ Véase Torsten Sagawe: op. cit., pp. 42-43.

²⁸ Véase Luciano Vandelli: op. cit., p. 179; Allan R. Brewer-Carías: *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 139 y ss.

²⁹ Ello explica que en los años cincuenta del siglo pasado todavía España tenía 9,245 municipios. Véase Cirilo Martín Retortillo: *El municipio rural*, Barcelona: Bosch, casa Editorial, 1950, p. 139. Luego pasó a tener alrededor de 8,056 municipios.

³⁰ *Ibídem*, p. 139.

medieval, con sus fueros, privilegios y cartas pueblas, particularmente en Castilla y León, con raíces en el proceso de la Reconquista.

En todo caso, esos fueron, a pesar de su progresivo control por la Corona a partir del siglo XVI, por su arraigo en las ciudades, los que condujeron la guerra de Independencia contra la invasión napoleónica. El precio que pagaron por ello, en todo caso, en nombre de la igualdad, fue su uniformización y su multiplicación territorial.

Ese fenómeno de la multiplicación de municipios en el territorio, en cada aldea, pueblo y ciudad, sin embargo, no se trasladó efectivamente a América, donde el término territorial de los municipios siguió siendo, en general, amplísimo, como se había venido conformando durante la Conquista.

2. El régimen municipal colonial en Iberoamérica: los cabildos provinciales

En efecto, en Iberoamérica el municipio colonial también fue el factor fundamental del proceso de independencia frente a España, de manera que, sin lugar a dudas, se puede afirmar que igualmente, a comienzos del siglo XIX, la Independencia americana la hicieron los cabildos, de manera que el municipio “fue la raíz de la República”;³¹ ese municipio tenía una extensión territorial amplísima, ubicada, en general, en las provincias.

Ese municipio también fue radicalmente transformado con el republicanismo constitucional, en forma paralela a la transformación que se estaba operando en la Península, al punto de que, por ejemplo, se puede leer en la Constitución para el Gobierno y Administración de la provincia de Caracas, de enero de 1812, que formaba parte de la Confederación de los Estados de Venezuela, creada conforme a la Constitución de diciembre de 1811 (ambas promulgadas antes que lo fuera la Constitución de Cádiz, de marzo de 1812), se puede leer, decía, sobre la división del territorio de la Provincia, uniformemente, en departamen-

³¹ Véase Joaquín Gabaldón Márquez: *El municipio, raíz de la República*, Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1977.

tos, cantones y distritos, debiendo tener estos últimos un territorio con aproximadamente 10,000 habitantes.³²

En ese esquema territorial provincial, se establecieron municipalidades en las capitales de distrito, así como en muchos de los pueblos entonces existentes, denominándose estas pequeñas municipalidades como villas. La municipalidad se concibió, así, inicialmente más como una corporación local electa conforme al principio representativo para la atención de los intereses de la comunidad, que una división uniforme del territorio; por lo que con frecuencia tenían jurisdicción sobre otros pueblos y parroquias.³³

La uniformización territorial municipal fue posterior y paulatinamente arraigándose durante el siglo XIX en todos los países iberoamericanos, por lo que puede decirse que, en América Latina, el municipio también derivó, en cierta forma, de la influencia de la Revolución francesa, además de la norteamericana, y luego, por supuesto, la española de Cádiz.

Se sustituyó así al municipio colonial indiano, el cual, por lo demás, era distinto del que en la época colonial funcionaba en España, pues como bien sabemos, la mayoría de las instituciones americanas antes de la Independencia fueron concebidas por España especialmente para América o se desarrollaron en el continente americano en forma distinta a las de España.

Ello ocurrió en cierta forma con los cabildos que, en el mismo momento en que su poder y autonomía era pulverizada por Carlos V en campo de Villamar, al poner fin a la rebelión de los comuneros de esta tierra castellana, florecieron en América a partir del inicio mismo del poblamiento, en lo que se ha denominado una “adaptación regresiva de las instituciones coloniales”.³⁴

³² Véase Allan R. Brewer-Carías: “La formación del Estado venezolano” en *Revista Paramillo*, n. 14, San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira, 1996, pp. 290 y ss.

³³ Véase el texto de la Constitución provincial de la Provincia de Caracas en *Las Constituciones Provinciales*, Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 77 y ss.

³⁴ Véase Laureano Vallenilla Lanz: *Disgregación e integración. Ensayo sobre la formación de la nacionalidad venezolana*, 2a ed., Caracas: 1953, citado por Joaquín Gabaldón Márquez: op. cit., p. 66. La obra de Laureano Vallenilla Lanz puede consultarse en Laureano Vallenilla Lanz: *Obras completas*, t. II, recopilación de Federico Brito Figueroa y Nikita Harwich Vallenilla, Caracas: Centro de Investigaciones Históricas, Universidad Santa María, 1984.

Los cabildos americanos en la época colonial, como cabildos provinciales, con la gran descentralización de que gozaron derivada de la distancia (recordemos la extraordinaria máxima administrativa colonial: “se acata pero no se cumple”), incluso tenían poder para designar a los gobernadores en forma interina. Ese privilegio lo reclamaron los cabildantes en Santa Ana de Coro, la primera ciudad fundada en la Provincia de Venezuela en 1528, a la muerte del gobernador Ambrosio Alfinger, en 1533, y fue ejercida sucesivamente por los cabildos provinciales durante todo el periodo colonial, confirmada por Real Cédula 1560 y luego por otra Real Cédula de 1676.³⁵

No es de extrañar, entonces, por qué fueron los cabildos coloniales los que hicieron la Independencia.

3. El municipio republicano en América hispana, alejado del ciudadano

Después de la Independencia, el municipio republicano americano, por otra parte, desarrolló características propias, como dijimos; en nuestros países se adoptó el uniformismo napoleónico en cuanto a la organización y funcionamiento de las corporaciones locales, pero los otros dos principios que derivaron de la Revolución francesa y sus correcciones napoleónicas puede decirse que no se siguieron.

Por una parte, en América no se arraigó la institución del control de tutela derivada de la centralización napoleónica y, en cambio, sí germinaron los conceptos del “poder municipal” y de la “autonomía municipal”, al punto de haber adquirido, por ejemplo, rango constitucional a partir de 1857, en la Constitución de Venezuela de ese año, al disponer en su artículo 6º que: “El Poder público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal”, y dedica entonces un título a regular dicho “Poder Municipal”,³⁶

³⁵ El privilegio sólo lo perdieron los cabildos a partir de 1737. Véase Joaquín Gabaldón Márquez: op. cit., pp. 73-110 y 125-169.

³⁶ Véase en Allan R. Brewer-Carías: *Las Constituciones de Venezuela...*, op. cit., p. 475.

cuyo contenido relativo a los asuntos propios de la vida local no era distinto al del Decreto de la Asamblea Constituyente en Francia, de diciembre de 1789.

El otro principio, el de la creación de un municipio por cada colectividad local, es decir, por cada caserío, por cada pueblo, por cada villa o ciudad, tampoco se siguió en América, y de los viejos municipios provinciales coloniales con territorios amplísimos se pasó a los alejados municipios republicanos, establecidos en ámbitos territoriales cada vez más y más alejados de los ciudadanos y de sus comunidades, con muy pocas excepciones.

Recordemos, en efecto, en contraste con los datos que antes mencionaba sobre la municipalización en Europa —e incluso tomando como referencia los 2,248 municipios de Castilla y León para sus 2,582,327 habitantes que tenía hace 20 años (1986), con un promedio general de algo más de 1,000 habitantes por municipio (para no poner como paradigma las 36,433 comunas francesas con un promedio de 1,614 habitantes)— que en nuestros países de América Latina la situación es más que dramática, según estadísticas de hace sólo unos años:

En Argentina, para 37 millones de habitantes, había 1,617 municipios, con un promedio de población de 22,882 habitantes; en Bolivia, para 8 millones de habitantes, había 312 municipios, con un promedio de población de 25,642 habitantes; en Brasil, para 168 millones de habitantes, había 5,581 municipios, con un promedio de población de 30,102 habitantes; en Chile, para 15 millones de habitantes, había 340 municipios, con un promedio de población de 44,117 habitantes; en Colombia, para 42 millones de habitantes, había 1,068 municipios, con un promedio de población de 39,326 habitantes; en Cuba, para 11 millones de habitantes, había 169 municipios, con un promedio de población de 65,389 habitantes; en Ecuador, para 12 millones de habitantes, había 1,079 municipios, con un promedio de población de 11,121 habitantes; en El Salvador, para 6 millones de habitantes, había 262 municipios, con un promedio de población de 22,900 habitantes; en Guatemala, para 11 millones de habitantes, había 324 municipios, con un promedio de población de 33,950 habitantes; en Honduras, para 6 millones de habitantes, había 293 municipios, con un promedio de población de 20,478 habitantes; en México, para 97 millones de habitantes, había 2,418 municipios, con un promedio de población de 40,116 habitantes; en Nicaragua, para 5 millones de habitantes, había 143 municipios, con un promedio de población de 34,965 habitantes; en Paraguay, para 5 millones de habitantes, había

212 municipios, con un promedio de población de 23,585 habitantes; en Perú, para 25 millones de habitantes, había 1,808 municipios, con un promedio de población de 13,827 habitantes; en República Dominicana, para 8 millones de habitantes, había 90 municipios, con un promedio de población de 88,889 habitantes; en Uruguay, para 3 millones de habitantes, había 19 municipios, con un promedio de población de 157,894 habitantes;³⁷ y en Venezuela, para 28 millones de habitantes, hay 335 municipios, con un promedio de población de 83,500 habitantes.

Lo que resulta más interesante de esta información comparativa es que ninguno de los países latinoamericanos, con todos sus enormes territorios y gran población, alcanza siquiera el número de municipios que, por ejemplo, tiene sólo la comunidad de Castilla y León, cuyos habitantes, además, a pesar de todos los proyectos y esfuerzos que se han hecho por reducir o fusionar municipios, se han opuesto radicalmente a tales propósitos y a perder su personalidad municipal.

El municipio latinoamericano contemporáneo, al contrario, está en el otro extremo, y en general ha adquirido un ámbito territorial tan alto y extraño al ciudadano que hace que no sirva ni para gerenciar adecuadamente los intereses locales ni para servir de instancia de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales.

4. El desarrollo de la autonomía municipal en América en contraste con el control de tutela europeo

En cuanto al segundo aspecto que caracterizó al régimen municipal en Europa luego de las reformas napoleónicas, que fue la implantación del control de tutela de los municipios por el poder central, el mismo puede decirse que no se trasladó a América Latina, adoptándose, al contrario, paulatinamente, el principio de la autonomía municipal, por la democratización municipal, lo

³⁷ Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías: *Reflexiones sobre el constitucionalismo...*, op. cit., pp. 139 y ss.

que, sin embargo, se atenuó, en muchos casos, por la designación, por los niveles superiores de Gobierno, de un funcionario con funciones ejecutivas municipales, como fueron los llamados corregidores y los alcaldes.

En Venezuela, la autonomía municipal, garantizada en las Constituciones desde el siglo XIX, fue del Consejo Municipal, pero no del alcalde, que fue siempre designado por el gobernador de los estados, hasta que en 1989 se dispuso la elección directa de los alcaldes como titulares del poder ejecutivo del municipio autónomo.

IV. La democracia participativa y la descentralización política

I. La participación como fenómeno de la vida local

Y aquí volvemos a lo que nos motivó el inicio de este escrito: el paradigma del municipio como elemento esencial de la democracia participativa, que está indisolublemente ligado, no a la democracia directa, sino a la descentralización política y la municipalización, y la misma no se puede materializar con sólo propuestas de incorporación al régimen democrático de instrumentos como los referendos o las consultas o las iniciativas populares.

Como hemos dicho, la democracia participativa no se agota ni se puede confundir con la democracia directa, como suele suceder en muchos estudios sobre la democracia que propugnan su perfeccionamiento.³⁸

La verdad es que para ubicar exactamente qué es la democracia participativa, lo que tendríamos que hacer, entre otras cosas, es preguntarnos: ¿por qué hay países que llamamos democráticamente desarrollados, como los europeos, donde no se plantea con tanta urgencia la necesidad de la participación ciudadana y en los cuales precisamente impera la fragmentación municipal? En cambio, también tenemos que preguntarnos ¿por qué es que en todos nuestros países latinoamericanos que, al contrario, tienen muy pocos municipios para

³⁸ Véase por ejemplo, en Venezuela, los estudios publicados en *Participación ciudadana y democracia*, Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1998.

sus enormes territorios estatales y su población, es donde, sin embargo, más se grita al unísono contra nuestras insuficiencias democráticas de participación, clamándose a la vez por una democracia participativa?

La participación política como cotidianidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida sólo puede darse a nivel local. No hay otra instancia en los Estados; lo demás es falacia y engaño, o mecanismos de democracia directa. Por ello es que el tema, precisamente, no tiene tanta notoriedad en los países europeos, donde la participación es de todos los días, en las pequeñas cosas que pueden tratarse en esos pequeños municipios rurales como son, por ejemplo, los de Castilla. La participación local se tiene; está allí, diariamente, en la vecindad e, incluso, en los concejos abiertos que tan bien ha estudiado Enrique Orduña, con los cuales se gobiernan al menos los 419 municipios de esta comunidad de Castilla y León, con población inferior a 100 habitantes, y que se ha mantenido a través de los siglos y de los regímenes políticos, y que encontró incluso reconocimiento constitucional en 1978.³⁹

2. La participación, el localismo y la descentralización

La participación política o la democracia participativa están, por tanto, íntimamente unidas al localismo y a la descentralización, y esta, a la limitación del poder, lo que es consustancial a la democracia. El régimen local es, entonces, como lo dijo Eduardo García de Enterría, la estructura que “da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad”;⁴⁰ de manera que, como ya nos lo advirtió hace más de treinta años nuestro muy recordado amigo Sebastián Martín Retortillo, cuando España aún no había entrado en el proceso de transición hacia la democracia, en aquella excelente obra que dirigió sobre

³⁹ Véase Enrique Orduña R.: *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*, Madrid: Editorial Civitas, 1994.

⁴⁰ Citado en Sebastián Martín Retortillo, en “Introducción” al libro Sebastián Martín Retortillo *et al.*: *Descentralización administrativa y organización política*, t. I, Madrid: Ediciones Alfaguara, 1973, p. LVIII.

Descentralización administrativa y organización política, al destacar las raíces eminentemente políticas del tema, constataba que la participación efectiva del ciudadano común siempre presupone la descentralización;⁴¹ de manera que, sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que sin descentralización política o territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes locales y regionales, no sólo no puede haber participación política, sino que, en definitiva, no puede haber una democracia participativa.

La descentralización es, por tanto, la base de la democracia participativa y, a la vez, el impulso del control del poder. El centralismo, en cambio, es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos y, a la vez, el motivo del desprestigio de la democracia representativa por más aditivos de democracia directa o refrendaria que se le implante. Por ello, decía en una conferencia sobre “El municipio, la descentralización política y la democracia” que dicté en el XXV Congreso de la OICI, en Guadalajara, en 2001, que:

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

Y agregaba, además, que:

[...] cualquiera que sea la forma de descentralización política, se trata de proyectos y propuestas contrapuestos radicalmente al centralismo de Estado y a la concentración del poder, que son esencialmente antidemocráticos.

En definitiva, la propuesta política que entonces formulamos, y ahora insistimos en ratificar, como paradigma del municipio, debe:

⁴¹ *Ibíd.*, p. LIX.

[...] buscar el diseño, en nuestros países, de un nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades. Ello implica desparramar el poder en todo el territorio, hasta la última de las comunidades, para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar.⁴²

3. La participación, el municipio y la lugarización

Y ello implica, por sobre todo, la municipalización de los territorios de nuestros países, para rescatar, 231 años después, lo que fue la decisión terminante de la Asamblea Nacional Constituyente francesa en aquel diciembre de 1789, y que se traduciría hoy, en nuestros países contemporáneos, en que toda comunidad rural, todo caserío, todo pueblo, todo barrio urbano, debe tener su autoridad local como comunidad política, que podemos llamar municipio, conforme a nuestra tradición histórica.

Como lo enuncia la Constitución de la Provincia del Chaco, en Argentina: “Todo centro de población constituye un municipio autónomo”.⁴³

Pero, por supuesto, para ello, es decir, para una reforma política de esta naturaleza, tenemos que pensar en otro municipio, para no desparramar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que tenemos en muchos de nuestros países y que lo que podría provocar es peor democracia. La diferenciación municipal, entonces, es consustancial con la municipalización como instrumento para acercar el municipio al ciudadano, porque como ya lo hemos dicho más de una vez:

⁴² Véase en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, del 23 al 26 de octubre de 2001*, Madrid: Fundación Española de Municipios y Provincias, 2003, pp. 453 y ss.

⁴³ Artículo 182, citado por Augusto Hernández Becerra: “Objetivos inéditos de la categorización municipal” en Luis Villar Borda *et al.*: *Problemática...*, op. cit., p. 108. Véase además, Augusto Hernández Becerra: *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2001.

Un municipio lejos de las comunidades y vecindades, como es en general el municipio en nuestros países latinoamericanos, materialmente no sirve para nada bueno, ni para la participación política, ni para la gestión eficiente de los asuntos locales, ni por supuesto, para la democracia.⁴⁴

A nivel local, además, es donde florece la libertad en medio de la diversidad, y es donde, en definitiva, en un mundo cada vez más globalizado como el actual, el hombre, el ciudadano común, encuentra su refugio e identifica el lugar de su pertenencia. Los hombres tenemos que terminar de constatar que, en definitiva, frente a la incontenible tendencia hacia la globalización, que está allí y aquí, basada en lo transnacional y en la integración de los países, que produce ese proceso de uniformismo personal, que desdibuja la singularidad de las personas o que despersonaliza al individuo, que todos captamos, frente a ello se ha venido desarrollando en paralelo otra tendencia mundial pero hacia la lugarización, basada en el rescate de los “lugares”, donde se identifica la singularidad de las personas, es decir, se vuelve a la persona, en su pertenencia a un lugar, y se revaloriza lo “lugareño” y la vecindad. Eso lo han llamado los europeos como regionalismos o localismos, pero como “lugarización” lo ha destacado magistralmente Francisco González Cruz, ex rector de una de las universidades privadas ubicadas precisamente en uno de esos tantos lugares del interior de nuestros países, en este caso, de la Universidad Valle del Momboy, en Valera, Venezuela. En un libro que tiene el sugestivo título *Globalización y lugarización* (editado precisamente “en la villa de San Roque de La Quebrada Grande”, “su lugar”, como él dice), define la “lugarización” como “todo proceso que revaloriza lo local”, y el “lugar”, como “el espacio territorial íntimo y cercano donde se desenvuelven la mayor parte de las actividades del ser humano” o la “comunidad definida en términos territoriales y de relaciones humanas, con la cual la persona siente vínculos de pertenencia. Puede ser una aldea, un pueblo, un barrio o un condominio. Siempre será, necesariamente, un espacio geográfico limitado en tamaño, de tal manera que la gente pueda establecer

⁴⁴ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías: *Reflexiones sobre el constitucionalismo...*, op. cit., pp. 127 y ss.

relaciones interpersonales”.⁴⁵ Y allí, en definitiva, es donde se puede efectivamente participar desde el punto de vista político.

En todo caso, ha sido la organización política de la lugarización la que, precisamente y sin duda, ha sido la característica fundamental del mapa municipal de Europa durante los últimos doscientos años. Es esa lugarización la que justifica los más de dos mil municipios de Castilla y León, y es esa abundancia de municipios, incluso, lo que permite racionalizarlos, por lo que algunos de los países europeos se han dado el lujo de reducirlos. La vanguardia, a este respecto, por ejemplo, la llevó Suecia en las últimas décadas: de los 2,500 municipios que tenía en 1943 pasó a 800 en 1952, y a 278 en 1974. Pero en nuestros países iberoamericanos, donde, al contrario, tenemos que multiplicar las autoridades locales, una política de reducción como esta no sería otra cosa que un verdadero “genocidio municipal”, como Jaime Castro calificó acertadamente el intento que se hizo en Colombia, en 2001, con el Proyecto de Ley 041/01, que proponía la desaparición de materialmente la mitad de los 1,067 municipios colombianos, aquellos que tenían menos de 14,000 habitantes, advirtiendo, entre otras cosas, que en Colombia “los municipios son el Estado — la única presencia del Estado— en extensas y abandonadas regiones del país”, lo necesario sería, al contrario, “fortalecer y transformar el pequeño municipio [para] convertirlo en herramienta eficaz de una política de poblamiento territorial y de ocupación continua del espacio físico”.⁴⁶

De allí la enorme revalorización que requiere en nuestros países el tema del pequeño municipio rural como parte del proceso de descentralización político-territorial, para asegurar no sólo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la participación democrática, partiendo de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales, es decir, todo lo contrario al uniformismo organizacional.

Ese nuevo “municipio lugarizado”, como lo ha advertido Fortunato González Cruz, ex Alcalde de Mérida, Venezuela, debe ser apropiado a la realidad

⁴⁵ Véase Francisco González Cruz: *Globalización y lugarización*, La Quebrada: Universidad Valle del Momboy, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, 2001.

⁴⁶ Véase Jaime Castro: op. cit., pp. 136-137.

social y espacial que representa, con una organización municipal “heterogénea, adaptada a las necesidades de cada comunidad” y que dé origen a la necesaria diversidad municipal en el territorio, debe, además, tender a ser un “municipio sostenible por la propia economía local, de manera que su estructura burocrática y sus gastos ordinarios de administración sean pagados con ingresos propios”.⁴⁷

V. A manera de conclusión: sólo las democracias se descentralizan y municipalizan (no hay autocracias descentralizadas)

En fin, lo que debemos concienciar es que no hay que temerle a la descentralización política, pues ello es un fenómeno propio de las democracias. No hay ni ha habido autocracias descentralizadas. Por ello, sólo los autoritarismos temen y rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, incluyendo los autoritarismos que tradicionalmente nos han gobernado bajo el ropaje del “centralismo democrático” de cualquier cuño que sea, incluso de orden partidista.

No nos dejemos engañar con los cantos de sirenas autoritarios que no se cansan de hablar de democracia participativa, pero no para hacerla posible, sino para acabar con la democracia representativa, imposibilitando a la vez la participación. No nos confundamos los demócratas al intentar dar respuesta a las crecientes exigencias políticas de participación democrática con el sólo establecimiento de paños calientes de carácter refrendario o de iniciativas o consultas populares, que no la agotan en absoluto. En fin, no le tengamos miedo a lo pequeño, que, territorialmente hablando, es precisamente la lugarización, el pequeño municipio rural y la subdivisión municipal suburbana.

En definitiva, y para concluir, como dijo Santiago Ramón y Cajal, quien fue Premio Nobel de Medicina en 1906 e incluso tuvo la posibilidad de escribir un libro que tituló *El mundo visto a los ochenta años*: “No hay cuestiones peque-

⁴⁷ Véase Fortunato González: *Un nuevo municipio para Venezuela*, Mérida: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, 1998, p. 89.

ñas; las que lo parecen son cuestiones grandes no comprendidas”. Y eso es precisamente lo que ocurre con la multiplicidad de municipios y la cuestión que plantea el paradigma municipal en nuestros tiempos como el instrumento por excelencia de la participación política: es más grande de lo que a veces creemos, porque en ello nos va la vida de la democracia participativa.

Agosto de 2020

Bibliografía

- XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, del 23 al 26 de octubre de 2001*, Madrid: Fundación Española de Municipios y Provincias, 2003.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis: *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, 1977.
- BOBBIO, Norberto: *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BREWER-CARÍAS, Allan R.: “Democracia municipal, descentralización y desarrollo local” en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, n. 11, julio-diciembre 2003, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2004.
- “Democracia, participación y descentralización en la consolidación del Estado democrático y social de derecho” en *Anuario de derecho constitucional 2019*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.
 - “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal” en Miguel LÓPEZ OLVERA, Alejandro y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (coords.): *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, México: Editorial Porrúa, 2006; publicado igualmente en *Urbana*, revista editada por el Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad del Zulia, n. 36, 2005, y en el libro: *La responsabilidad del Estado frente a terceros. Ponencias Continentales del II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y Público*, Ecuador: Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo “Jesús González Pérez” Capítulo Ecuador, 2005.
 - “El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o de cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)” en *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*, Caracas: Unión Latina, Universidad Católica Andrés Bello, 2004.

- “La formación del Estado venezolano” en *Revista Paramillo*, n. 14, San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira, 1996.
- *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.
- *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- *Reflexiones sobre la Revolución americana (1776) y la Revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 3a ed. ampliada, Buenos Aires, Santiago de Chile, Madrid: Ediciones Olejnik, 2019.
- CASTRO, Jaime: *La cuestión territorial*, Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2003.
- DUHAMEL, Olivier y CEPEDA ESPINOSA, Manuel José: *Las democracias. Entre el derecho constitucional y la política*, Bogotá: TM Editores, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 1997.
- FONT I. LLOVET, T.: *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Etudis Autònoms i Locals, 1992.
- GABALDÓN MÁRQUEZ, Joaquín: *El municipio, raíz de la República*, Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1977.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid: Taurus Ediciones, 1981.
- GONZÁLEZ, Alberto: “Participación en la administración de justicia” en LONDOÑO U., Jorge (comp.): *Constitucionalismo, participación y democracia*, Bogotá-Tunja: Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, 1997.
- GONZÁLEZ, Fortunato: *Un nuevo municipio para Venezuela*, Mérida: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, 1998.
- GONZÁLEZ CRUZ, Francisco: *Globalización y lugarización*, La Quebrada: Universidad Valle del Momboy, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, 2001.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: “Objetivos inéditos de la categorización municipal” en BORDA, Luis Villar et al.: *Problemática de los pequeños municipios en Colombia: ¿supresión o reforma?*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2001.
- Las Constituciones Provinciales*, Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959.
- MARTÍN RETORTILLO, Cirilo: *El municipio rural*, Barcelona: Bosch, casa Editorial, 1950.
- MARTÍN RETORTILLO, Sebastián: “Introducción” en MARTÍN RETORTILLO, S. et al.: *Descentralización administrativa y organización política*, t. I, Madrid: Ediciones Alfaguara, 1973.
- MORELLI, Sandra: *La Revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1991.

- NJAIM, Humberto: “La democracia participativa”, discurso de incorporación como Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, marzo 2005.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique: *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*, Madrid: Editorial Civitas, 1994.
- Participación ciudadana y democracia*, Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1998.
- SAGAWÉ, Torsten: “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania” en VILLAR BORLA, Luis *et al.*: *Problemática de los pequeños municipios en Colombia: ¿supresión o reforma?*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- SARTORI, Giovanni: *¿Qué es democracia?*, Bogotá: Altamira Editores, 1994.
- SOBOUL, Albert: *La Révolution française*, París: Gallimard, 1981.
- TERRAZZONI, André: *La décentralisation a l'épreuve des faits*, París: LGDJ, 1987.
- TOCQUEVILLE, Alexis de: *El Antiguo Régimen y la Revolución*, t. I, Madrid: Alianza Editorial, 1982.
- *La democracia en América*, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
- VALLENILLA LANZ, Laureano: *Disgregación e integración. Ensayo sobre la formación de la nacionalidad venezolana*, 2a ed., Caracas: 1953, citado por GABALDÓN MÁRQUEZ, Joaquín: *El municipio, raíz de la República*, Caracas: 1977.
- *Obras completas*, t. II, recopilación de Federico Brito Figueroa y Nikita Harwich Valenilla, Caracas: Centro de Investigaciones Históricas, Universidad Santa María, 1984.
- VANDELLI, Luciano: *El Poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992; y su 2a ed., Bogotá: Instituto Internacional de Derecho Administrativo, Ed. Temis, 2020.

MUNICIPIO HISPANOAMERICANO.
PARADIGMAS DEL DERECHO MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PANDEMIA

Fortunato José González Cruz

Fortunato José González Cruz es abogado y magíster en Ciencias Políticas, profesor titular en la Universidad de Los Andes, investigador, y catedrático de Sociología Jurídica, Derecho Administrativo, Legislación Urbanística y Derecho Constitucional. Director del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) de la Universidad de Los Andes, presidente emérito de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, miembro del Consejo Superior de la Universidad Valle del Momboy, y decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes y de la Facultad de Derecho de la Universidad Valle del Momboy. Es editor de la revista científica *Provincia*, miembro de consejos editoriales de varias revistas científicas, director del Diario *El Vigilante* y vicepresidente ejecutivo de la Televisora Andina de Mérida. Fue asesor de la Presidencia de CORPOANDES y luego director de Planificación. Es miembro de la Comisión Taurina de Mérida. Fue Primer Administrador Municipal de Mérida, Venezuela, designado por concurso, y primer Alcalde electo (1990-1993) por votación popular de esa misma ciudad. Es vicepresidente de la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI), y de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y miembro de su Comité Científico. Además, es Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, de la Academia de Mérida y de la Academia de Ciencias Jurídicas de Mérida. Miembro de varios comités de arbitraje de revistas científicas, columnista de prensa y profesor invitado de varias universidades nacionales y extranjeras. Es autor de varios libros, colaboraciones en libros colectivos y artículos científicos publicados en revistas arbitradas nacionales y extranjeras.

Introducción

No cabe duda del impacto de la pandemia y la imposición mundial de la cuarentena a los Gobiernos locales por sobre leyes y ordenanzas. Una inédita situación que impone cambios paradigmáticos, como también en sus funciones y en sus bases normativas. Ya antes del COVID-19 fueron duramente exigidos por las nuevas tecnologías de la comunicación, la nanociencia, la globalización y la preocupación por el planeta, sucesos que estremecieron las venerables estructuras del municipio. Estas fuerzas se potenciaron con la pandemia y le imprimen una gran velocidad a los cambios, han provocado la revalorización de las relaciones humanas y de los espacios íntimos donde se obliga a la humanidad, en particular a los habitantes de las ciudades, a permanecer confinados por largo tiempo. Ahora y hacia el futuro se ha producido una mayor interdependencia entre Gobiernos que se ven empujados para actuar de manera inmediata para adaptarse al nuevo tiempo. No le será fácil a las grandes ciudades y sus complejos Gobiernos, mucho menos a las medianas y pequeñas, con debilidades técnicas y financieras, aunque será ventajoso precisamente el tamaño menor de su lugar y de su organización. Posiblemente

estos pequeños y medianos lugares, como los rurales, sean ahora atractivos para quienes piensan en las ventajas de vivir menos hacinados y disfrutar de espacios abiertos.

Aquí es donde entran, para apoyar a los municipios a enfrentar estos desafíos, las organizaciones nacionales e internacionales de cooperación y asistencia como la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y el Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C. (IAPEJ), las universidades, las academias y los demás centros del conocimiento, que son instituciones con capacidad científica y técnica competentes para analizar las nuevas situaciones y aportar elementos para acomodar las políticas públicas a los nuevos tiempos y asumir las nuevas responsabilidades que les permitan dirigir sus comunidades por los caminos de la defensa y revalorización de sus asuntos, no dejarse arrastrar por las amenazas de la globalización, y aprovechar sus ventajas. Con la imposición de las duras medidas sanitarias se han desatado el autoritarismo y el centralismo, y se ve al municipio arrinconado y débil. Esta situación se debe enfrentar con inteligencia, porque el municipio es el lugar natural para la defensa de los derechos humanos, entre ellos los de la libertad y la democracia.

El paso del siglo xx al xxi fue una oportunidad para meditar sobre las bondades y las amenazas que se vislumbraban hacia adelante, con grandes expectativas y no pocas premoniciones. Los paradigmas anclados en creencias y experiencias auguraban clamorosos éxitos de la ciencia, la tecnología, la economía capitalista y el modelo occidental de democracia, componentes básicos de la globalización, no sin amenazas globales, que parecían asuntos relativamente fáciles de combatir, como el radicalismo islámico, la guerra nuclear y el narcotráfico. Voces aisladas, algunas autorizadas, como la de Stephen Hawking,¹ señalaban el peligro de una ciencia desbocada capaz de destruir la especie humana por la guerra nuclear o, peor aún, la guerra biológica. El arreglo del poder fue tema importante en el entre siglos, con especulaciones sobre una inminente anarquía planetaria que podría requerir el establecimiento de un Gobierno mundial poderoso que la evitara.

¹ Stephen Hawking: *La teoría del todo. El origen y el destino del universo*, Editorial Debate, 2007.

Al finalizar este *anno horribilis 2020*, el título escogido para orientar estas reflexiones: *Paradigmas del derecho municipal en el siglo XXI* es suficientemente amplio como para especular sobre los paradigmas prevalecientes en el siglo pasado, que sostienen todavía la sociedad actual, estremecida hasta sus cimientos por la pandemia, y las preocupaciones que suscitan en el ámbito planetario en relación con su sustentabilidad, pero, sobre todo, por los desafíos que implica, con especificidad en lo local, es decir, en las ciudades pequeñas o grandes. Trataré de adentrarme en los valores que fundamentan el orden social y los supuestos sociológicos del derecho en el contexto de la pandemia COVID-19, para concluir con algunas referencias a las novedades en el derecho municipal.

I. Macrotendencias a fines del siglo XX

En diciembre del año 2000, en una conferencia como director del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) y miembro del Comité Científico de la OICI, expuse lo que denominé “macrotendencias” del siglo que se iniciaba, y señalé las siguientes:

1. La revolución del conocimiento: las nuevas tecnologías, la nanociencia y las redes sociales.
2. La democracia como modo de vida: libertad, tolerancia, bienestar, derechos humanos.
3. El Estado de derecho: Constitución y legalidad, institucionalidad y justicia.
4. La globalización: economía financiera mundial, estándares políticos y sociales, creciente importancia de las ciudades.
5. La lugarización: revalorización de los lugares.
6. El principio de subsidiariedad.
7. El “individualismo altruista”.
8. Las alianzas regionales.

Como contratendencias, también globales, señalé entonces los ultranacionalismos y la xenofobia, los fundamentalismos y los movimientos de fanatismos ideologizados, delincuencia en redes mundiales, y lo que denominé “macdonalización”, como una tendencia a sustituir las costumbres y usos locales por un solo modelo de consumo y de comercialización estandarizados. Para Venezuela, señalé como macrotendencias: el estatismo y la autocracia, militarismo, ideologización, involución, anarquía, pérdida de valores, incertidumbre, participación y conflictividad social. En paralelo, el desarrollo de valores de solidaridad, afecto, nuevas actitudes, deseos de formación y de una nueva institucionalidad.

El análisis del comportamiento de esas macrotendencias, a 20 años de cuando las formulé, luce interesante, aunque sólo será abordado en este trabajo en cuanto tenga impacto con su propósito: el derecho municipal. Transcurridos 20 años y con base en el desafío de la pandemia, la prolongada cuarentena planetaria y otras amenazas tanto o más graves que el COVID-19, como el cambio climático, el inmenso poder de las grandes redes financieras y las amenazas a los ecosistemas del planeta, cabe hacernos nuevas preguntas: ¿cómo impactan las macrotendencias actuales a los lugares y qué desafíos supone para sus comunidades y sus Gobiernos locales? Respecto de las lecciones que se desprenden de la pandemia: ¿qué localidades y Gobiernos han respondido mejor a la pandemia y por qué?, ¿qué papel han desempeñado los Gobiernos locales en las buenas o malas decisiones?, o peor: ¿han estado ausentes?

Trataré estos puntos con vista a los nuevos desafíos a las ciudades y sus Gobiernos locales, y al arreglo institucional que demandan los nuevos paradigmas que resultan de esta enorme complejidad, teniendo en cuenta que los valores de las personas cambian lentamente, como también los paradigmas, por lo que es probable que aprendamos poco y sigamos tropezando con las mismas piedras.

II. Las macrotendencias actuales

De las macrotendencias formuladas hace 20 años, algunas se mantienen y potencian, otras han cambiado de naturaleza, y otras declinaron. Estas macrotendencias, con sus cosas buenas y sus efectos perniciosos, impactaron y continúan, en mayor o menor grado, influenciando de manera directa en las ciudades, y constituyen formidables desafíos a las autoridades locales, que se sienten desconcertadas ante su magnitud. Los paradigmas establecidos señalan como competencia municipal “los asuntos propios de la vida local”, pero les cae de sorpresa una pandemia que demanda actuaciones que desconocen, órdenes mundiales o nacionales que rompen los esquemas normativos acostumbrados, restricciones a la libertad que deben imponer contra sus convicciones y contra los valores, principios, cultura e intereses de sus ciudadanos por orden de alguna extraña autoridad. ¿Qué hacer ante esta intromisión tan poderosa de autoridades desconocidas? Y a todos nos asalta la incertidumbre. Veamos cada una de dichas macrotendencias mundiales y su impacto en el ámbito municipal.

I. La revolución del conocimiento y de las nuevas tecnologías

La revolución del conocimiento y de las nuevas tecnologías impactan a todas las actividades humanas. La nanociencia es capaz de producir el COVID-19 y quién sabe qué otras calamidades si se realiza sin ética, así como generar vacunas para toda la humanidad en tiempo récord.

Si la pandemia ha impuesto una cuarentena que paraliza o disminuye la movilidad de los habitantes del planeta, también ha potenciado la velocidad de los avances de la ciencia, los cambios tecnológicos y, puesto que el impacto del COVID-19 es tan abrumador y tan global, ha puesto en movimiento la enorme capacidad creativa de las personas, en particular de quienes tienen la responsabilidad de crear e implantar soluciones a los gigantescos desafíos que significa el usar un tapaboca, guardar la distancia social, confinarse en sus espacios íntimos y vacunarse.

En general, la población ha respondido con un gran sentido de racionalidad y de civismo a las condiciones impuestas por las autoridades, no sin protestar,

que es un derecho, y encontrar en su espacio privado algún reacomodo, porque ha adquirido nuevos significados.

Como el desafío es global, de la misma manera lo son las medidas que deben implantarse en los ámbitos locales donde se producen los contagios, las enfermedades y las muertes. Es, en consecuencia, una oportunidad para valorar la calidad del Gobierno local de acuerdo a cómo lo han abordado y cuáles han sido los resultados. También para valorar el comportamiento de las personas, sus valores cívicos, el capital social de cada lugar. Caben aquí las preguntas anteriores: ¿qué localidades y Gobiernos han respondido mejor a la pandemia y por qué?, ¿qué papel han desempeñado los Gobiernos locales en las buenas o malas decisiones? o ¿han estado ausentes?, ¿cómo ha sido la conducta de los habitantes del lugar? Las autoridades locales pueden optar por no asumir su responsabilidad y dejarla a otros: los sanitarios u otros Gobiernos. Pueden asumir sin más las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de las autoridades sanitarias, y aplicarlas, manteniendo la rutina. También las personas pueden asumir conductas displicentes, o pueden seguir las recomendaciones sanitarias y encontrar formas de implantarlas lugarizadas, adaptadas con creatividad responsable a cada lugar, de modo que los ciudadanos puedan soportar mejor las restricciones a sus derechos e incluso reinventar su cotidianidad.

Los Gobiernos municipales tienen que encontrar cómo resolver de inmediato las enormes demandas a los servicios de salud; las nuevas formas de atender la educación, el deporte y la recreación; las condiciones concretas que aseguren el abastecimiento, la prestación eficiente de los servicios públicos. A lo interno, el reto del funcionamiento de todo el sistema político, técnico y administrativo en una situación que puede generar nuevas formas permanentes a la función pública y a la actividad administrativa.

2. El incremento exponencial de las redes sociales

Las redes sociales ahora son usadas de manera intensa en la educación, el trabajo, el intercambio cultural, el comercio a domicilio, el intento de mantener las relaciones familiares, las amistades y los intercambios de grupos de

diversos intereses, si no presenciales, al menos virtuales. Se impone resolver jurídicamente la conversión de internet como espacio público y como sede del Gobierno y de la Administración pública.

No escapará la gestión pública al uso intensivo de las nuevas tecnologías de la comunicación y las redes sociales para realizar la actividad administrativa en forma telemática, apoyada en el teletrabajo. No estamos en capacidad ahora de saber si los despachos y las oficinas tradicionales se mantendrán en el futuro, pero sí sabemos que no serán igual a como lo han sido hasta ahora. La tendencia es hacia el trabajo en casa, que demanda la formación de equipos según el organigrama de funciones y tareas bajo coordinaciones poco numerosas y más eficientes, antes que las rígidas relaciones de jerarquía y subordinación. Es un gran desafío para mantener la calidad de la Administración pública, y una oportunidad para implantar el Gobierno abierto, transparente y para una más eficiente participación ciudadana.

El cuidado de la normativa jurídica del proceso administrativo telemático es quizás el tema más complejo que atender, puesto que las personas y las instituciones deben contar con el valor jurídico del acceso a los servicios administrativos con libertad y con seguridad. Este es un desafío del que hay que ocuparse con especial dedicación en un esfuerzo compartido entre políticos, funcionarios y expertos. De hecho, en esto ya se había avanzado antes de la pandemia, sólo que ahora adquiere una nueva significación, mucho más desafiante.

Un importante asunto que deberá atender el municipio es la calidad de la conectividad a internet y, de ser posible, su uso gratuito o a bajo costo; representa, además, demandas de buena calidad de la electricidad y acceso a mejores equipos. Llegó el tiempo de considerar el internet como un servicio básico domiciliario, como la electricidad, el agua potable y la recolección de residuos, una innovación importante en la rama de la regulación de los servicios públicos en el derecho municipal.

3. La globalización con una poderosa economía financiera mundial, con un inmenso potencial de acumulación formador de grandes fortunas que ha disparado la codicia y la desigualdad

El tema económico tiene diversas aristas. En el ámbito local, y dependiendo del tamaño de su economía, existen manifestaciones importantes de su fuerza económica propia basada en las actividades en las que son más exitosas por razones de sus recursos y de su vocación. Generalmente se trata de actividades propias del sector primario, que comprende a la agricultura, la ganadería, la pesca, la actividad forestal y la minería; del sector secundario, que integra la industria y la construcción; del terciario, que en general es típicamente urbano, porque incluye el comercio, los servicios, la banca y las finanzas. Existen otras clasificaciones pero nos interesa analizar el impacto de la globalización de la economía financiera en la actividad económica y en la vida local, que se ha impuesto como un superpoder sobre los demás sectores y que los domina; se ha convertido, así, en un nuevo y poderoso desafío a los Gobiernos, y tiene sus propias manifestaciones en las ciudades y sus autoridades municipales.

Las actividades financieras ya no son locales, salvo algún raro pequeño banco o seguro sobreviviente, porque las que operan están en las redes que dominan la economía mundial e impactan en los demás sectores de la economía. La acumulación de capitales ha sido tan gigantesca que incursiona en las demás actividades para constituir grandes empresas con tendencias a imponer estándares de consumo, modelos de negocios, redes de producción y distribución que en muchos casos amenazan las economías locales. No es sólo el crecimiento exponencial del poder financiero, sino su ilimitada capacidad de penetrar y dominar los demás sectores de la economía. Si en algún momento se hizo explícita la capacidad china de inundar de productos baratos los anaqueles de todo el mundo y amenazar seriamente la comercialización de los productos locales, el dominio del sector financiero, más oculto, es tanto o más dañino para las economías locales.

No pretendo satanizar al sector financiero de bancos, seguros e inversionistas, sino señalar los efectos perniciosos de algunas prácticas que impactan en las economías locales, las debilitan y las someten. El modelo financiero es sólo el lucro especulativo, no el servicio, ni siquiera el financiero, sino la

avaricia pura y dura. Este modelo se ha puesto en evidencia en la llamada gentrificación, por ejemplo, cuando llegan grandes capitales “golondrina” y proponen o aprovechan los planes de modernización de sectores degradados de las ciudades, generalmente en sus centros históricos o áreas urbanas con potencialidad de revalorización: adquieren las viejas edificaciones y solares, y los modernizan, con el consecuente aumento de sus valores de intercambio, así, se disparan los precios y los alquileres, y como resultado se desaloja del lugar a sus vecinos de siempre, incapaces de asumir los nuevos costos. Si bien el efecto estético y las actividades del sector modernizado se ven bien, causan el desarraigo de su población tradicional, porque no les importa la gente ni su objetivo es mejorar sus condiciones de vida, sino la especulación financiera. Un caso parecido es el efecto de grandes cadenas transnacionales de comercialización que agobian a los antiguos y nuevos emprendimientos locales. Hay un efecto colateral en la calidad de los productos que ofrecen comida chatarra, altamente industrializada y con efectos nocivos en la salud de sus consumidores; o pequeños, medianos o incluso grandes fabricantes locales desplazados por la producción en serie de sus productos en una competencia monopólica que domina toda la cadena productiva, muchas veces favorecida por precios menores gracias a la explotación o semiesclavitud de sus trabajadores. Como se ha denunciado en la ONU y lo ha señalado el Vaticano, han desnaturalizado el capitalismo responsable y racional, como lo han descrito y propuesto los grandes economistas, para imponer un capitalismo puramente especulativo sin reconocer límites éticos. Hoy constituye una amenaza al planeta, que ha dado avisos terribles de que no soporta más agresiones. Hay países que actúan como si el calentamiento global y los daños enormes a los ecosistemas no fuesen ciertos. A la cabeza de estos países están China, la India, Rusia y otros países orientales, pero por razones explicables, que no es el caso señalar en este trabajo, algunos organismos y foros internacionales señalan a los países capitalistas occidentales.

Estas prácticas deben ser analizadas a la luz de lo local y de acuerdo con las características de cada ciudad, para buscar formas de acuerdo con el ámbito local antes que de regulación. Alianzas que permitan encontrar soluciones de acuerdo con la fórmula ganar-ganar y llegar a establecer una normativa conforme el acuerdo que se pacte con los intereses de la población consumidora

y los productores locales. Las grandes cadenas comerciales mundiales están al tanto de estas posibilidades y existe la tendencia, en algunas de ellas, de adaptar sus ofertas a las culturas de los lugares donde emplazan sus establecimientos, tanto por el lado de la demanda y los hábitos de consumo, como de la oferta de productos locales. Conocen, manipulan o imponen tendencias de consumo global y son capaces de adoptar y apelar a un sentido de individualidad y una creciente identidad nacional a partir de la inspiración local.

El historiador Yuval Noah Harari advirtió, en una de sus últimas intervenciones bastante difundida por las redes sociales, sobre estas amenazas y dijo: “No sé cómo, no soy médico, ni epidemiólogo, pero, como historiador, en comparación con otras epidemias anteriores, como el sida, la gran epidemia de gripe de 1918 o la peste negra, creo que ahora estamos muchísimo mejor. Sin embargo, en otros ámbitos existen muchos motivos de preocupación porque no hay cooperación en todo el mundo en cuestiones como, por ejemplo, el desarrollo de un plan económico global. La gran tormenta económica todavía está por venir. No hay liderazgo y me da la impresión de que no hay ningún adulto en la sala”.² La ONU advirtió, en varios documentos recientes disponibles en su *web*, sobre tres grandes amenazas mundiales: la pandemia viral, el calentamiento global y los grandes daños que se le están causando a delicados ecosistemas, todo producto de una desmedida codicia.

Es complicado para los municipios establecer trabas a los negocios transnacionales y a la cartelización de la oferta. En este desafío, la OICI, el IAPEJ, como otras organizaciones municipalistas, tendrán mucho trabajo, porque habrá que encontrar soluciones al despojo de la identidad local, a la desaparición de la artesanía y la pequeña empresa libre, los negocios pequeños y medianos tradicionales. Estas empresas locales tienen la obligación de aprender y usar las nuevas tecnologías y enfrentar los grandes desafíos de una competencia mundializada. Para ello es indispensable el apoyo de sus Gobiernos locales.

² Lola Delgado: Yuval Noah Harari: “Si la confianza en las instituciones desaparece, nuestra civilización se vendrá abajo”. Crónica del primer invitado del Foro TELOS 2020, el historiador y escritor que presenta la versión en cómic de su superventas “Sapiens”, disponible en <<https://telos.fundaciontelefonica.com/imprimir-pdf/11386/>>.

4. El Estado de derecho y la importancia de las instituciones. La confianza como factor de convivencia social

Cuando inicio las clases de derecho constitucional le pregunto a mis alumnos: ¿por qué las personas obedecen? A partir de ella se genera una discusión interesante que pasa por el sentido del deber, el temor al castigo, el tener que cumplir las normas, los valores compartidos y muchas otras respuestas. Les advierto que si quienes opinan que la obediencia es por el temor al castigo llegaran a ejercer el poder, no se les ocurriría otra cosa que gobernar a base de más policía, fuerza y represión. En cambio, otros buscarían reforzar la ciudadanía, o el conocimiento de las leyes, o la educación. Trato de contribuir a esta discusión en el libro *Ciudad y política*, donde reflexiono sobre uno de los componentes fundamentales de la convivencia en la ciudad: la confianza. En él escribí lo siguiente:

La dinámica de la ciudad y su funcionamiento como sistema social se apoya en un elemento subjetivo de primerísima importancia: la confianza. Según el diccionario RAE [Real Academia de la Lengua Española] es la “esperanza firme que se tiene de alguien o algo”. En WordReference se define como: “esperanza firme o seguridad que se tiene en que una persona va a actuar o una cosa va a funcionar como se desea”. Parsons (1970) define la confianza como una actitud de lealtad motivada afectivamente para la aceptación de relaciones solidarias.³

Poco tiene que ver la confianza con los conceptos jurídicos del deber o de la obligación. Como afirma Fukuyama,⁴ se trata de una expectativa que tiene una comunidad sobre su comportamiento normal, cooperativo y honesto conforme a las normas establecidas. Asumo la definición de la confianza como un valor social compartido que tiene como base la virtud personal y que se

³ Fortunato González Cruz: *Ciudad y política. El lugar de la democracia en un mundo globalizado. Un ensayo sobre la politeia aristotélica*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019, p. 54.

⁴ Francis Fukuyama: *Confianza*, Barcelona: Ediciones B, 1998.

expresa en conductas de armonía; un producto cultural como otros valores morales, éticos e incluso estéticos. Es la certeza de que todo funciona como está previsto. Confianza en la cotidianidad, en la regularidad de los servicios: que sale agua potable cuando abres el grifo y enciende la luz cuando pulsas el interruptor; en la calidad de las obras, en la pericia de los expertos, en la veracidad de las informaciones, en el peso y calidad de los productos que compras, en la puntualidad del transporte público. Confianza en la ciencia, en las autoridades, en los medios de comunicación y, por supuesto, en que los políticos tienen sentido de compromiso con sus electores, que saben lo que hacen o se asesoran, y tienen claras las responsabilidades de sus decisiones y sus consecuencias. La confianza colectiva permite planificar y construir desde unos parámetros que son posibles gracias a que las conductas de sus habitantes y de las instituciones son razonablemente previsibles por su alto grado de regularidad. La fiabilidad en los políticos es una condición básica de la convivencia democrática y ella es producto de un historial de actuación coherente y previsible.

Al fracturarse la confianza, se degrada la sociedad, baja la calidad de la convivencia y se puede producir la desintegración. La cuestión es armonizar, prever las conductas que rompen la convivencia y educar y sancionar. Gobernar sobre la base de unos valores compartidos más que la voluntad de poder. Los humanos somos eso, humanos, no ángeles, y asumimos conductas que rompen el valor o la virtud de la confianza. Reafirmo el concepto que el buen comportamiento de las personas viene de la familia, del hogar, de la comunidad y de la escuela, pero la sociedad tiene que estar preparada para restablecer el orden y la confianza social. Y quienes rompen la confianza deben recibir una lección lo suficientemente severa como para que se produzca el aprendizaje. La mejor recompensa a la responsabilidad cívica es la confianza y el clima de tranquilidad que genera. Por supuesto que no estará de más que la sociedad reconozca el buen comportamiento y la mayor colaboración a una convivencia de calidad y cree estímulos y premios, pero siempre será necesaria una actuación de la autoridad para garantizar y restablecer el orden. Los políticos, en particular, deben estar expuestos de manera transparente y recibir el reconocimiento de los ciudadanos o su rechazo. Y no por malabarismos ni por la manipulación antiética del *marketing*.

Cuando un valor permanece por mucho tiempo en la sociedad, se institucionaliza. También los humanos hemos creado instituciones, una obra o una idea permanente, entre ellas, las instituciones políticas que operan el poder legítimo en nombre de todos —quizás la más importante es el municipio—, y una de las bases del orden social se encuentra en la confianza que tenemos en las instituciones. Al respecto, dice Harari, en el trabajo que he citado: “Durante la COVID-19 estamos viendo en las instituciones de muchos países que la confianza se debilita hasta alcanzar niveles alarmantes. Esta es la consecuencia de las estrategias adoptadas años antes por aquellos políticos que han buscado, deliberadamente, minar la confianza en los medios de comunicación, en las instituciones académicas y en las autoridades. Ahora nos damos cuenta de lo peligroso que es, ya que la confianza es el motor del sistema. Nuestro mundo se basa en la confianza depositada en desconocidos”.⁵ Augura que si la confianza desaparece, el mundo entero se desplomará y toda la civilización se vendrá abajo.

5. La lugarización, la revalorización de los lugares y de los Gobiernos de cercanías, con una creciente importancia de las ciudades, en particular de las ciudades pequeñas y medianas

Como lo he repetido muchas veces, la globalización tiene su respuesta adecuada en la lugarización, que es la captación, desde cada lugar del planeta, de las ventajas de la globalización, en particular, la conectividad global. El desafío a los lugares consiste en revalorizar sus recursos y sus potencialidades. Con la pandemia, los lugares han adquirido una importancia capital, porque al obligar a las personas a permanecer encerradas en sus espacios, su bienestar depende ahora mucho más de la calidad de los mismos: no es igual vivir en un pequeño apartamento de espacios estrechos, dentro de un condominio con una alta densidad de habitantes y sin jardines, que en uno que tenga al menos

⁵ Lola Delgado: op. cit.

un balcón con una vista abierta, y sus habitantes, además, dispongan de áreas verdes, parque, abasto cercano y espacios para el ocio.

El confinamiento hace patente la necesidad que tenemos de aire puro y donde caminar. La ciudad cercana, la de distancias a pie, se nos hace indispensable, y con ello adquieren mayor valor las ciudades intermedias y pequeñas, incluso con algún toque rural. Quizás los humanos tenemos dentro la nostalgia por el campo donde vivimos por muchos siglos, y ahora salen a relucir esos atavismos. El desafío es grande porque hay que ocuparse menos del creciente hacinamiento y pensar en repoblar los pequeños y medianos pueblos semiabandonados, mediante inversiones y servicios que atraigan a quienes no ven otra alternativa que vivir en la gran ciudad, como se describe con dolor en la canción “Jacinto Cenobio” del compositor mexicano Francisco Madrigal.

Adquiere una enorme importancia la sostenibilidad del ambiente y el ecodiseño urbanos. Se impone la lectura y el aprendizaje de las lecciones que nos da la naturaleza para planificar un desarrollo territorial y urbano sostenible. El nuevo urbanismo pospandemia tendrá que revisar las propuestas de condominios masivos deshumanizantes, de viviendas diminutas que son auténticas celdas donde no es posible la intimidad, o urbanismos semiurbanos aislados en los cuales es imposible la relación vecinal, el encuentro con los vecinos en el abasto o tienda, en la iglesia, en la escuela de los hijos y en otros espacios comunes.

El “espíritu de la ciudad” es la convivencia que demanda una ética, que es la confianza. La ciudad es sostenible cuando respeta y cultiva sus valores ambientales y culturales, su economía es eficiente, su Gobierno es autónomo y democrático, es educadora y sana. El ecodiseño urbano acepta estas premisas y propone asimilar y aprovechar las lecciones de la naturaleza, como se dijo antes, y de la historia y la cultura locales, comprender el ecosistema tanto natural como cultural en el que se emplaza. No se trata de copiar ni imitar las formas naturales, sino sus esencias y significados. La visión de la ciudad como ecosistema y el ecodiseño urbano parten del respeto de los derechos humanos y de los valores ambientales, que se califican, además, como derechos subjetivos e intereses colectivos o difusos de los habitantes actuales y del futuro. Quizás estas ideas conforman lo que puede ser el nuevo paradigma urbano. Un volver a nuestras raíces en medio de la modernidad humanizada.

6. Capital social en la pospandemia

En mi colaboración para *Paradigmas del derecho administrativo en el siglo XXI* (publicado por el IAPEJ y la OICI) titulada “Antiguos y nuevos desafíos al gobierno de la ciudad” escribí que: “Todo, a fin de cuentas, depende de la intensidad de la ciudadanía, de la pasión de los habitantes por su ciudad, del amor por ella expresado en acciones. Es la única garantía de que los procesos políticos estimulen la presencia de los mejores ciudadanos en el Gobierno de la ciudad, que a fin de cuentas será la mejor garantía de un buen gobierno”.⁶

Robert Putnam⁷ define el capital social como el conjunto de factores intangibles, por ejemplo, los valores, las normas, las actitudes, la confianza y las redes; y revela la vinculación empírica de redes y normas. Carlos Vignolo se pregunta: ¿qué es el capital social? Y responde que es nada más que la recuperación del sentido común y la sabiduría popular. Coincide con Maturana,⁸ que señala cómo el núcleo de las relaciones humanas es el amor. La pandemia ha puesto de relieve estos valores en todas las sociedades, y ha puesto de relieve que la calidad de las respuestas a las amenazas de la pandemia y donde mejor ha sido gestionada ha sido en los países, regiones, ciudades y pueblos donde la ciudadanía posee mayor capital social, con todos sus componentes, en particular: civismo y redes de cooperación.

La prensa mundial y las redes sociales destacan los lugares donde ha sido mejor y peor gestionada la respuesta a la pandemia. La BBC coloca por encima de los 80 puntos a Nueva Zelanda, y le siguen Japón, Taiwán, Corea del Sur, Finlandia, Noruega, Australia y China, en este orden. Los países asiáticos, en general, también reaccionaron rápido, confinaron zonas con mayor incidencia de contagios y desplegaron una poderosa estrategia de rastreo, *tests* masivos, cuarentenas y mascarillas contra el coronavirus. No se trata de que “los asiá-

⁶ José Guillermo Vallarta Plata (coord.): *Paradigmas del derecho administrativo en el siglo XXI*, México: IAPEJ, 2018.

⁷ Robert D. Putnam: *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

⁸ Humberto Maturana: *La realidad ¿objetiva o construida?*, Barcelona: Ed. Anthropos, 1997.

ticos son más obedientes”, sino del efecto individual en la sociedad. Esto les ha permitido recuperar e incluso mantener considerablemente varias actividades sociales en comparación con otras regiones del mundo. Los asiáticos, que encabezan el *ranking*, además cuentan con un alto índice de desarrollo humano y un destacado acceso sanitario. La posición de China se explica por la existencia de una tiranía capitalista de partido único, además del capitalismo salvaje. En América Latina, los países que mejor han gestionado la pandemia son Costa Rica y Uruguay, mientras que los peores son México, Argentina y Perú. Venezuela ni siquiera entra en el recuento dada la destrucción producida por el llamado socialismo del siglo XXI, que arrasó con el sistema de salud profesional para sustituirlo por los “médicos” cubanos. Donde existen Gobiernos populistas y el capital social es débil es donde más crece el número de infectados y de víctimas mortales.⁹

7. Más conciencia sobre la fragilidad del planeta, la importancia de la sostenibilidad, el cuidado de la casa común, todo amenazado por la globalización de la codicia y la conversión de estas preocupaciones en ideologías contrarias al ser humano

El mundo tiene claro el deber de cuidar el planeta, la casa común, como dice el papa Francisco,¹⁰ así como la importancia de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la ONU y enfrentar las amenazas que parten de un capitalismo salvaje. En ello existen consensos generalizados. Pero es bueno referirse a la tendencia a ideologizar estas buenas intenciones. No había reflexionado en profundidad sobre estas amenazas y es indispensable, a la luz del derecho municipal, que se le dé un vistazo a los movimientos de fanáticos en favor de los “derechos” de los animales, el ecologismo, la eutanasia, las diversas

⁹ BBC News Mundo: *Coronavirus: los mejores y peores países donde pasar la pandemia*, 26 de noviembre 2020, disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-55048757>>.

¹⁰ Papa Francisco: *Laudato si'*, carta encíclica, Roma: 24 de mayo de 2015, disponible en <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>.

formas de la sexualidad y otras manifestaciones que ven al ser humano como enemigo de la naturaleza, de los animales y de la homosexualidad, sin percatarse ni aceptar que los seres humanos somos parte de la naturaleza, que el cuidado de los seres vivos es responsabilidad de los humanos y no un derecho, que los ecosistemas son también responsabilidad humana y que la humanidad forma parte de ellos. Estos movimientos ecologistas, feministas, animalistas, defensores de los derechos de la población lésbica, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual (LGBTTTI) tienen todo su derecho para lograr un espacio en la sociedad, pero caen en el fanatismo y la intolerancia, incluso en actitudes agresivas.

Partiendo de la encíclica *Laudato si'* y de la doctrina social de la iglesia católica contenida en encíclicas anteriores, con los conceptos de ecología integral y de economía humana se puede construir un conjunto de políticas públicas locales innovadoras y efectivas. Se supera una visión parcial puramente ambientalista para construir una proposición más integradora con una visión antropocéntrica, “de la centralidad de la persona humana y la consiguiente necesidad de promover la cultura del cuidado, que es la antítesis de la cultura del descarte”.¹¹

La ecología integral requiere una concepción económica más humana, basada en los preceptos de “preservar y cultivar”, en la que el sistema económico puede mejorar, no destruir, nuestro mundo. Una economía humana debe estar orientada a promover un desarrollo que fomente la creatividad empresarial, de modo que los puestos de trabajo puedan aumentarse en lugar de reducirse.

El cardenal Parolin explicaba que economía verdaderamente humana es aquella que está comprometida con la mejora de las condiciones del trabajo, guiarse por una mirada cuidadosa a la promoción del bien común universal y la solidaridad intra e intergeneracional. Así se puede contribuir más y mejor a resolver asuntos tan complejos como el calentamiento global. La pandemia y el problema del calentamiento global nos colocan ante lo que significa, en

¹¹ Vatican News: *Cardenal Parolin: “Necesitamos una ecología integral y una economía humana”*, Ciudad del Vaticano: 23 de octubre de 2020, disponible en <<https://www.vaticannews.va/es/vaticano/news/2020-10/cardenal-parolin-necesitamos-ecologia-integral-economia-humana.html>>.

términos de responsabilidades, nuestra pertenencia a la familia humana, que compartimos la casa común, cada uno con su propio papel único y esencial dentro de esta misma familia.

Si no se está claro en lo que es un derecho y una responsabilidad, si no se tiene clara la dignidad humana, si no se tiene bien preciso que el planeta es el lugar de la vida, y que es el hombre el sujeto de derechos y obligaciones, la destrucción del planeta será más posible y la humanidad será la primera víctima. Hay quien lo prefiere entre estos fanatismos cuya fuerza es cada vez más poderosa. En este sentido, el Gobierno local debe asegurar la convivencia, la inclusión y la diversidad, ello le impone establecer controles a toda forma de fanatismo que amenace estos valores.

Comparto dos experiencias de cuando ejercí la alcaldía de mi ciudad Mérida, de Venezuela, y se produjeron manifestaciones de intolerancia contra artesanos y hippies. Opté por designar una artesana, música y periodista al frente de la Dirección de Cultura para dejar en claro que en la ciudad cabemos todos. Luego, con animalistas fanáticos que se apostaban frente a la plaza de toros de la ciudad para agredir a los taurinos. Logramos que todos comprendieran que en la ciudad que hay espacio para quien desee vivir a su manera, siempre que entienda que la libertad no es un derecho condicionado a una ideología. Existen iniciativas en muchas ciudades en este sentido, pero preocupa el poder que han venido adquiriendo los fanatismos y la debilidad de quienes defienden la libertad responsable.

III. Conclusiones

Si bien la mayoría de las injusticias provienen de estructuras a gran escala, más que de prejuicios individuales, hoy la institucionalidad municipal tendrá que asumir la mejor formación de sus ciudadanos. Tiene que ser más fuerte, más democrática, más cercana a los ciudadanos, en lo personal y en lo virtual, hacer esfuerzos por ser autosuficiente, generando más ingresos, eliminando la burocracia inútil, simplificando trámites, haciéndose más transparente. Se requerirán cambios en el derecho para ofrecer mayor seguridad jurídica, trámites oportunos, evitar y combatir la corrupción. Asegurar la eficacia de

las normas será un objetivo estratégico. Los planteamientos de la línea que define el Gobierno abierto y la transparencia marcan el camino de la nueva institucionalidad municipal, que de alguna manera es volver al municipio cercano, amigo, servidor, útil, alejado del burocrático, corrompido por la politiquería y, ahora, por las mafias que organizan partidos o los penetran y tienen sus concejales y alcaldes.

Definitivamente el municipio es el lugar donde se crea capital social, se forman las personas buenas y educadas cuyos valores son sólidos y su conducta no requiere de vigilancia ni policía. Suena utópico, pero no lo es, de allí que el fortalecimiento de la familia y la educación básica de calidad es una misión de siempre ahora relanzada.

Igualmente, los Gobiernos locales tendrán que asumir internet como espacio público, como sede de Gobierno y de la Administración pública, así como la sociedad tendrá que asumir las relaciones virtuales. Pero, y este *pero* es importante, el ser humano ama, y el amor supone cercanía física, personal, por muy eficientes que sean los contactos virtuales. *Webinear*, este feo neologismo que define la forma de reunirse para el intercambio virtual, por supuesto que facilita mucho el proceso del conocimiento y del intercambio, pero no podrá sustituir los encuentros personales. Quizás este es el mayor desafío ahora y hacia adelante: la búsqueda de un equilibrio entre lo presencial y lo virtual que satisfaga la condición humana, la del amor y la amistad que se alimenta del contacto personal, que requiere el alimento del calor humano. Que el mismo cuidado que debemos tener con nuestros semejantes lo asumamos con nuestra casa común. Los Gobiernos locales deben asumir estos desafíos mundiales que tienen expresión concreta y cotidiana en los lugares.

Bibliografía

- BBC NEWS MUNDO: *Coronavirus: los mejores y peores países donde pasar la pandemia*, 26 de noviembre 2020, disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-55048757>>.
- DELGADO, Lola: *Yuval Noah Harari: “Si la confianza en las instituciones desaparece, nuestra civilización se vendrá abajo”*. *Crónica del primer invitado del Foro TELOS 2020, el historiador y escritor que presenta la versión en cómic de su superventas “Sapiens”*, disponible en <<https://>

- telos.fundaciontelefonica.com/imprimir-pdf/11386/>.
- FUKUYAMA, Francis: *Confianza*, Barcelona: Ediciones B, 1998.
- GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato: *Ciudad y política. El lugar de la democracia en un mundo globalizado. Un ensayo sobre la politeia aristotélica*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019.
- GONZÁLEZ CRUZ, Francisco: *Desarrollo sostenible y lugarización*, Centro de Desarrollo Humano Sostenible, 2008.
- HAWKING, Stephen: *La teoría del todo. El origen y el destino del universo*, Editorial Debate, 2007.
- MATURANA, Humberto: *La realidad ¿objetiva o construida?*, Barcelona: Ed. Anthropos, 1997.
- PAPA FRANCISCO: *Laudato si'*, carta encíclica, Roma: 21 de mayo de 2015, disponible en <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>.
- PUTNAM, Robert D.: *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.
- VATICAN NEWS: *Cardenal Parolin: "Necesitamos una ecología integral y una economía humana"*, Ciudad del Vaticano: 23 de octubre de 2020, disponible en <<https://www.vaticannews.va/es/vaticano/news/2020-10/cardenal-parolin-necesitamos-ecologia-integral-economia-humana.html>>.
- VIGNOLO, Carlos: "Capital social. Nuevas realidades, nuevos paradigmas" en *Diario de los Andes*, Opinión, 23 de agosto de 2020, disponible en <<https://diariodelosandes.com/site/capital-social-nuevas-realidades-nuevos-paradigmas-por-carlos-vignolo/>>.

EL SERVICIO CIVIL
EN EL MUNICIPALISMO IBEROAMERICANO:
POTENCIALIDAD Y UTILIDADES DEL MODELO ESPAÑOL

Valentín Merino Estrada

Valentín Merino Estrada es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración. Desde 1987 trabaja en el Ayuntamiento de Valladolid (España), actualmente como secretario general. Es miembro del Comité Científico de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Es profesor colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León (ECLAP), del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) y otros centros docentes de funcionarios. Es autor de numerosos libros y artículos sobre municipalismo y régimen local. Además, es experto colaborador de la Fundación Democracia y Gobierno Local, encargo del Ministerio de Administraciones Públicas y fue miembro del equipo de investigación ganador del Premio CES Castilla y León 2009 por el trabajo “Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León”.

Introducción

Daron Acemoglu y James A. Robinson, en *Por qué fracasan los países*, a través de una amplia y cuidada selección de ejemplos históricos y actuales, dejaron claro que la prosperidad no se debe a la posición geográfica, a la posesión de recursos naturales ni a factores culturales, sino a las políticas desarrolladas por las instituciones de cada país. Los países fracasarán mientras no dispongan de instituciones gubernamentales que desarrollen políticas acertadas. El desarrollo y el bienestar sólo se producen cuando las instituciones que detentan el poder legítimo cumplen adecuadamente la misión que tienen encomendada.¹

Las instituciones formales e informales son reglas y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, que mantienen la expectativa de que van a ser aceptadas y cumplidas por los demás. Las buenas instituciones son aquellas que, a partir de

¹ Daron Acemoglu y James A. Robinson: *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza: por qué fracasan los países*, Barcelona: Ed. Deusto, 2012.

un conocimiento acumulativo, acaban siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles. Por ello, son reglas que cuestionan conductas ilegales, fraudulentas e ineficientes en la sociedad y en el Estado, e incentivan lo contrario, además de ofrecer seguridad y certidumbre.

Y ¿qué pasa con las ciudades? Pues lo mismo. La variable que marca su éxito o fracaso es el funcionamiento de las instituciones del Gobierno local. En el capítulo 9º de su obra *El triunfo de las ciudades*, Edward Glaeser analiza cómo prosperan las ciudades, y trata del triunfo de “La ciudad bien administrada”. Gran parte del mundo —dice Glaeser— padece Gobiernos espantosos, y eso hace que las ciudades bien gobernadas tengan una ventaja competitiva muy importante.²

Algunas de las ciudades que han prosperado por estar dotadas de un buen Gobierno son antiguos puestos de avanzada de la Compañía Británica de las Indias Orientales, que destacó por su capacidad para atraer y retener a individuos dotados de gran talento. Tal es el caso de Hong Kong y Singapur. Ambas situadas al margen de grandes naciones en las que estaban ubicadas. Frente al desgobierno y la inseguridad de estas naciones, ellas ofrecían una buena gestión y normas aplicadas con equidad. “Sus instituciones políticas atrajeron el capital humano que las convirtió en grandes ciudades”.³

Glaeser analiza el caso de otra ciudad muy distinta: Gaborone, capital de Botsuana, en el sur de África. Una ciudad de 200,000 habitantes, situada en un área en general desconectada de las redes mundiales. Esta prosperó muchísimo gracias a un Gobierno que ofrece tres cuestiones básicas: lucha contra la corrupción, bajos impuestos y protección de los derechos de propiedad. Eso, en el África subsahariana, marca, desde luego, la diferencia. Además, el Gobierno utilizó los ingresos procedentes de las riquezas naturales del país para financiar inversiones en capital físico y, sobre todo, humano. En Gaborone, los transportes públicos funcionan de manera ejemplar y la ciudad tiene infraestructuras que la conectan razonablemente bien con el exterior.

² Edward Glaeser: *El triunfo de las ciudades*, Madrid: Ed. Taurus, 2011.

³ *Ibidem*.

“Gaborone no es París, pero entre las ciudades africanas, la suya es una historia de éxito asombrosa, porque tiene un gobierno eficaz”.⁴

Las “ciudades bien administradas” de Glaeser tienen una gestión profesionalizada, con un número reducido de funcionarios, bien preparados, bien pagados y sometidas a rigurosas exigencias de responsabilidad. Liderazgo y gestión profesionalizada son las claves del buen Gobierno local. Ambas tienen que ser fuertes y equilibradas

En la sociedad abierta globalizada, la creciente interacción Estado-sociedad civil, la interdependencia entre lo social y lo político-administrativo, acentuada por el reto de la competitividad, han llevado a replantearse profundamente las relaciones entre los ámbitos público y privado.

En el denominado “Estado relacional”, el poder público aparece con frecuencia como un agente más, si bien con una dimensión específica propia, para ejercer la dinamización de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, el poder público no se relaciona con el ciudadano ni con los agentes sociales desde una posición de “supremacía”, ni desde la óptica empresa-cliente, sino como un agente dinamizador, capaz de liderar la marcha de la sociedad en su conjunto, hacia el logro de determinados objetivos.⁵

Puesto que el municipio es un microcosmos en el que confluyen todas las políticas, un escenario en el que interactúan todos los poderes y todos los agentes sociales, la función de liderazgo resulta especialmente importante. El diseño y, aún más, el desarrollo efectivo de un “proyecto municipal” requiere la concertación del conjunto de los agentes públicos y privados, así como la cooperación intergubernamental a todos los niveles. El Gobierno local no puede lograr las metas y objetivos con sus propias políticas y recursos. Tiene que pensar en el conjunto de fuerzas que pueda liderar, en el conjunto de energías que pueda concertar y conducir hacia el logro de sus objetivos.

El gobierno local tiene que ser un gobierno líder, que desenvuelva sus tareas en un enfoque de gobernanza y gestión en red. Y ese liderazgo se personaliza en la figura del alcalde. El liderazgo del alcalde tiene una gran im-

⁴ *Ibidem.*

⁵ Renate Mayntz: *Sociología de la Administración pública*, Madrid: Ed. Alianza Editorial, 1985.

portancia en el subsistema político-administrativo municipal. Dicho de otro modo: la consolidación de los procesos de liderazgo a nivel municipal va unida necesariamente a la consideración del alcalde como líder potencial. El desarrollo efectivo de este liderazgo potencial y su efectividad dependen de dos factores igualmente importantes: las habilidades y el comportamiento de la persona titular y las características del municipio, en cuanto ámbito de dominio político.

El liderazgo del alcalde resulta un factor muy positivo a la hora de impulsar los cambios culturales y la innovación que sólo son posibles a impulso de un liderazgo fuerte, que contribuya a vencer las inercias, la resistencia y la apatía. Un compromiso de eficiencia y/o de creatividad, formulado por un alcalde fuerte ante la ciudadanía, tiene un poderoso efecto multiplicador.

Para el éxito del Gobierno local es también fundamental contar con un aparato profesional altamente cualificado, capaz de implementar las políticas con eficiencia. Liderazgo político y gestión profesional son dos claves fundamentales para el éxito del Gobierno local. Son complementarias. Liderar no consiste en hacer las cosas, sino en influir e impulsar hacia la consecución de las metas. Las tareas las tiene que desarrollar una estructura dotada de talento específico y de “saber hacer” profesional. Tan importantes lo uno como lo otro, y sólo la conjunción y el entendimiento de ambos garantiza el éxito.

En las repúblicas iberoamericanas encontramos con frecuencia buenos ejemplos de liderazgo municipal, pero existe una carencia generalizada de función pública o servicio civil municipal. El nivel de profesionalización es muy bajo y eso afecta seriamente a la consolidación de buenos gobiernos municipales. En España existe un modelo de profesionalización, gestado con grandes dificultades a lo largo de más de dos siglos. En este trabajo lo analizaremos desde la perspectiva de su utilidad, como referencia para los interesantes procesos de mejora del servicio civil que están en marcha en el municipalismo iberoamericano.

I. El modelo de función pública local en España

I. La configuración histórica del empleo público local

Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Art. 320 de la Constitución española de 1812

Al establecer la elección popular de todos los cargos concejiles, por un lado, y, por otro, el diseño profesional de la figura del secretario municipal, la Constitución de Cádiz inició la separación entre personal “electivo político” y persona “administrativo-funcionarial”. Dio comienzo así la configuración de una estructura profesional al servicio de las entidades locales, estable y neutral, reclutada en base al mérito y capacidad. Configuración que fue lenta y problemática a lo largo del siglo XIX, dominado por las cesantías. Continuó a lo largo del pasado siglo, con muchas vicisitudes, bien conocidas, y hoy constituye un activo de gran valor en el municipalismo español.⁶

En la España del siglo XVIII, los términos “oficio” y “empleo” solían ser sinónimos, si bien prevalecía el primero. Designaban, indistintamente, cargos más bien políticos o más de carácter administrativo, pues entre ellos no había una clara distinción. En el siglo XIX se impuso la denominación “empleo”, que no obstante, y durante muchos años, se utilizó indistintamente para designar tanto a los políticos como a los gestores profesionales. Se empleaba el mismo término, pero ya en estos años comenzó la separación entre ambos, por el origen, por la distinta función y por las incompatibilidades que entre ellos se fueron estableciendo.

En el ámbito local, la separación se inicia con la propia Constitución de 1812, al disponer, por un lado, la elección popular de todos los cargos concejiles, y por otro, la obligada existencia en todo Ayuntamiento de un secretario, desig-

⁶ Valentín Merino Estrada: “Servicio público local y control en el Estado constitucional” en José Guillermo Vallarta Plata (coord.): *1812-2012. Constitución de Cádiz, libertad e independencia*, Guadalajara, México: IAJEJ, 2012.

nado por la corporación y pagado con los fondos del común. Entre unos y otro habrá incompatibilidad.

Los constituyentes vieron en el “Gobierno de los pueblos” un instrumento valioso para implantar los valores y el sistema jurídico de la nación, frente a la pervivencia de los privilegios del Antiguo Régimen. Así, diseñaron Ayuntamientos basados en el principio de elección de cargos y dispusieron el cese de los regidores y demás oficios perpetuos correspondientes al Antiguo Régimen: “Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación”.⁷

El rechazo a cuanto represente o esté vinculado al municipio del Antiguo Régimen se extiende a los escribanos, que serán cesados y sustituidos por la nueva figura del secretario: “Desde que los pueblos den principio al nombramiento de Justicias, que se previene en capítulo II del citado Decreto, se arreglarán a lo mandado en el capítulo I del título VI de la Constitución política de la Monarquía, que trata de los Ayuntamientos; y en su consecuencia *cesarán los escribanos que hasta ahora se han conocido con el nombre de escribano de Ayuntamiento, y sustituirán en su lugar un secretario elegido según dispone el artículo 320 de la Constitución* y conforme a lo últimamente mandado en el Decreto de 23 de mayo”.⁸

El cambio no es meramente semántico, sino de fondo. El escribano, en los municipios de mayor importancia, era nombrado por el rey con carácter vitalicio, mediando con frecuencia transacción venal y/o hereditaria. En los más pequeños, las funciones son desempeñadas por cargos concejiles o compatibilizadas con otras profesiones, sin rigor alguno. El secretario, que la Constitución y la Instrucción de 1813 pretenden exista en todo Ayuntamiento, es nombrado por este y el cargo es incompatible con un cargo electo.

El secretario municipal aparece así como el primer empleado profesional del municipio constitucional. Es nombrado por el propio Ayuntamiento, sin intervención externa y de forma ajena a la venta de cargos. Es retribuido, frente

⁷ Artículo 312 de la Constitución de 1812.

⁸ Decreto de 22 de agosto de 1812. Itálicas nuestras.

a la gratuidad de los cargos concejiles. La incompatibilidad le confiere un perfil propio, desligándole de los empleos políticos.

Pero su profesionalidad es aún muy débil. No se exige ninguna cualificación académica ni preparación profesional para ser elegido. No existe estabilidad, ya que el Ayuntamiento puede cesarle, aunque no de forma totalmente libre. Sus funciones no aparecen detalladas, y no será así, en términos precisos, hasta la Instrucción de 1823.

Bajo el influjo de la Constitución de 1812, que establece la función, aparece también el depositario, que verá configurado su perfil profesional en el artículo 28 de la Instrucción de 1823. El depositario era nombrado y cesado libremente por el Ayuntamiento. Aquí vemos una diferencia importante con el secretario. Conforme al artículo XXI de la Instrucción de 1813: “el secretario podrá ser removido por el Ayuntamiento cuando lo estime conveniente, con el consentimiento de la diputación; y lo que ésta decida sobre el particular se tendrá por definitivamente resuelto y no admitirá recurso alguno”.⁹ El Ayuntamiento no podía nombrar con total libertad, pues tenía que mantener al anterior si la diputación no daba su consentimiento al cese. Para alterar la dotación que correspondía al secretario, tampoco era totalmente libre, ya que debía obtener el informe favorable de la diputación y la aprobación del Gobierno.

La profesionalidad del secretario es débil, pero incluso en esos momentos iniciales, la desregulación no era total, ya que tanto para el cese como para alterar las remuneraciones se precisaba autorización superior. A partir de este punto inicial, a lo largo del siglo XIX y principios del XX irá consolidándose lentamente una regulación que configurará la profesionalidad del secretario municipal y, por ende, de los empleados públicos municipales.¹⁰

La España constitucional otorgaba a los Ayuntamientos importantes funciones, más que en el Antiguo Régimen, puesto que, junto a las competencias

⁹ Itálicas nuestras.

¹⁰ Véase Valentín Merino Estrada: “La profesionalización de los empleados públicos municipales. ¿Doscientos años de ida y vuelta?”, en Enrique Orduña (dir.) y Valentín Merino (coord.): *Secretarios, interventores y tesoreros de la Administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Madrid: Ed. COSITAL, 2012, pp. 497-520.

propias, enumeradas ya en el artículo 321 de la Constitución de 1812, se les reconocían otras delegadas por el poder central. En este contexto, las funciones del secretario municipal serán igualmente importantes. Aparecen ya en la Instrucción de 1823, se desarrollan en la Ley Municipal de 1845 y en la Ley Municipal de 1877, artículos 125 a 131.

Pero, más allá de estas funciones, a lo largo del siglo XIX se consolida una realidad que perdurará hasta nuestros días: el secretario, en los pequeños municipios, es todo, pues a su cargo corren todos los asuntos del pueblo en lo administrativo, gubernativo, económico y judicial. No faltan testimonios de la época que refieren cómo, en ese momento, los administradores locales, incluidos los alcaldes de los pequeños municipios, eran analfabetos. En este contexto, el secretario, más allá de sus funciones concretas, tenía una influencia importantísima, pues venía a ser el “alma del Ayuntamiento”.¹¹

Una de las funciones que se impulsan gradualmente será la de jefe de todos los empleados municipales, de los cuales encontramos muy pocas referencias normativas a lo largo del siglo XIX. La Instrucción de 1823 tan sólo se refiere a los depositarios, si bien en relación con las diputaciones aparecen ya los cargos de oficial mayor y oficial segundo, ambos dependientes del secretario. A partir de 1865 se consolida con perfil propio la figura del contador, pero sólo en poblaciones mayores (con más de 100,000 pesetas de presupuesto). En las demás poblaciones, la mayoría de sus funciones se atribuyen al secretario, como veíamos antes. Otro aspecto que perdura en la figura del secretario-interventor.

Sorprende en cierto modo que, teniendo funciones tan importantes, no se exigieran diplomas, títulos o patentes como requerimiento para el desempeño. A lo largo del siglo XIX esto fue cambiando poco a poco en la práctica. En las ciudades, sin que norma alguna lo exigiese, los secretarios eran hombres de leyes (abogados, notarios...). En los pueblos formaron parte de un elenco profesional muy variado (maestros, artesanos, negociantes, militares retirados...), que iban adquiriendo perfil propio por mor de las incompatibilidades y en paralelo a la consolidación de la estabilidad en el empleo.

¹¹ Véase Eliseu Toscas Santamans: *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España*, Ed. Tirant lo Blanch, 2008, p. 39.

En términos estrictamente legales, el nombramiento y cese dependía del Ayuntamiento, con unos requisitos mínimos, lo que no cambia sustancialmente a lo largo del siglo. Se establecieron controles por parte de las diputaciones y requisitos procedimentales básicos, pero predominaba fuertemente la discrecionalidad de los electos municipales. Sin embargo, no era infrecuente en la práctica el desempeño del puesto durante tiempos largos. Todo dependía de la lucha de fracciones locales y de las relaciones de estas con los poderes externos. En un contexto de fuerte inestabilidad política de la nación, trasladada a las corporaciones locales, el secretario se convierte en el único elemento posible de continuidad en la gestión administrativa. Esta se fue valorando e imponiendo cada vez más. Por otra parte, la estabilidad en el empleo fue la gran motivación y reivindicación de las asociaciones de secretarios, que pugnaron por la consolidación de la profesionalidad a lo largo del siglo XIX.

En la configuración del secretario municipal contemporáneo, que arranca en el artículo 320 de la Constitución gaditana, tiene una gran importancia el sistema de incompatibilidades, que se acrecienta a lo largo del siglo XIX y va modelando el perfil de la profesión. Ya en la propia Constitución veíamos la incompatibilidad con los cargos electivos municipales, que se desarrolla en la Instrucción de 1813, que, no obstante, admite excepciones: “a no ser que la cantidad de vecindario sea un obstáculo, a juicio de la diputación provincial”. Diversas circulares e instrucciones de los años veinte van estableciendo incompatibilidades con otros oficios, principalmente maestros y notarios. Poco a poco se van imponiendo, aunque siempre con la excepción de los municipios muy pequeños, donde prácticamente resultaba imposible.

La Instrucción de 1823 y la Ley de 1868 insistieron en las incompatibilidades. El artículo 99 de esta última sólo admitía excepciones en municipios de menos de 200 habitantes. El artículo 123 de la Ley de 1877 ofrece un perfil del secretario no tanto por los requisitos para serlo, sino por quienes no pueden serlo, un perfil al que se llega en negativo.

Al comenzar el siglo XX, el Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento de 1905, al que debían someterse todos los municipios españoles de más de 2,000 habitantes, en su artículo 28 establecía un listado detallado y completo de las incompatibilidades:

Art. 28. El cargo de secretario es incompatible:

1. Con todo otro municipal.
2. Con los de notario, escribano y secretario del Juzgado Municipal.
3. Con toda retribución, gratificación, comisión y encargo de ninguna empresa constituida en España o en el extranjero que tenga relación industrial o comercial con el municipio.
4. Con todo cargo o comisión retribuido del Estado o de las diputaciones.
5. Con el ejercicio de la abogacía en los tribunales contenciosos y en los ordinarios, cuando en el asunto sea parte el Estado, la provincia o el municipio.
6. Con todo cargo judicial.

Casi un siglo después de la creación de la figura, el perfil profesional propio del secretario municipal alcanza un grado de madurez, a las puertas ya de configurarse como funcionario de cuerpo nacional. Esta consolidación de la profesión fue pareja al proceso de construcción de la función pública en España, como lo demuestra el hecho de que, en una Real Orden de 1902 encontramos una definición de funcionario con notas de profesionalidad: “los que desempeñan un cargo con carácter permanente, con sueldo o asignación pagados con fondos del Estado, de la provincia o del municipio y comprendidos en los respectivos presupuestos”.

El secretario municipal de principios del siglo xx es ya muy distinto del que cien años antes se configuró con la Constitución gaditana. La sociedad y los municipios han cambiado y cambia con ellos la función de los secretarios, que requiere un mayor grado de profesionalidad. La aparición del urbanismo, con las normativas de los ensanches y los primeros elementos de planificación; la configuración de los servicios públicos; la complejidad creciente del régimen jurídico y de la gestión económica local... nos presentan unos Ayuntamientos más técnicos, que precisan profesionales y, sobre todo, un secretario muy cualificado. Los Ayuntamientos de comienzos del siglo xx necesitan funcionarios idóneos, con garantías de independencia funcional y económica, que puedan dirigir la gestión jurídico-administrativa y además prevenir con su asesoramiento las ilegalidades que pudieran cometerse. Por eso aparece ya en los pri-

meros años del siglo xx el deber de “advertencia de ilegalidad” del secretario. Esta función es imposible de cumplir por un secretario que dependa en su nombramiento y cese de la propia corporación, y al que no se exija una alta cualificación jurídico-administrativa.

Un notable conjunto de proyectos de reforma del Régimen Local que fueron discutidos en los primeros años del siglo contienen referencias muy importantes para la consolidación profesional del secretario municipal. El más importante, por las novedades que pretendía introducir, es el de D. Segismundo Moret, de 1902, que establecía:

- Que en los municipios de más de 10,000 habitantes sólo podían ser nombrados secretarios “los que hubieran sido calificados como aptos por el Gobierno, *previa rigurosa oposición*”.
- Que la presencia del secretario era necesaria para la validez de las sesiones.
- Que el secretario tenía *el deber de advertir la ilegalidad* de los acuerdos y, si el Ayuntamiento persistía, el de comunicarlo directamente al Gobierno bajo su propia responsabilidad.

Este deber ya no dejaría de verse reflejado en ningún Proyecto.

El Proyecto de Maura, de 1907, el más conocido e influyente, también formulaba un tratamiento completo de la figura del secretario. En las poblaciones de más de 12,000 habitantes, el nombramiento se haría mediante oposición entre licenciados en derecho. Insistía en la advertencia de ilegalidad.

Desde la entrada en vigor de la Ley Municipal de 1877 hasta la aprobación del Estatuto de Calvo Sotelo en 1924, fueron objeto de debate 22 proyectos legislativos para la reforma del régimen local. El Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 fue la expresión en el ámbito del régimen local del fracaso en el que estallaron todas las contradicciones de la Restauración.¹²

¹² Véase Valentín Merino Estrada: “El marco jurídico-legal de la Administración local en la Restauración (1876-1931)” en *Ayuntamientos, Estado y sociedad: los poderes municipales en la España contemporánea*, Valladolid: Ed. Instituto Simancas, 2000.

La obra de Calvo Sotelo resultaría ser la manifestación más evidente de un imposible: democratizar la vida municipal sin democracia. Por ello, todos los aspectos del estatuto que hacían referencia a la democratización de los órganos locales no entraron nunca en vigor. Quedaron aplazados *sine die*. Y, sin embargo, no debemos minimizar la importancia del Estatuto Municipal de 1924.

En línea con los contenidos del Proyecto Maura e inspirado por destacados administrativistas, el Estatuto contiene importantes aportaciones técnicas que han influido notablemente en la evolución posterior del régimen local español. Entre estas aportaciones está la regulación completa y avanzada del empleo público profesional en los municipios. El Estatuto Municipal de 1924 marca un antes y un después en la profesionalización de los empleados públicos municipales. No sólo por la creación de los cuerpos de secretarios e interventores, sino también por la regulación que hace del empleo público municipal en general.

Conforme dispone el estatuto municipal, en todo Ayuntamiento habrá un secretario, que lo será del Ayuntamiento pleno, de la Comisión Permanente y de la alcaldía. Las funciones del secretario son dobles, en cuanto forma parte de la corporación, y en cuanto es jefe de los servicios administrativos. Como miembro de la corporación, se le atribuyen funciones de fedatario, de asesor legal, incluida la advertencia de ilegalidad, y también ejecutivas: “Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y gestionar todos los actos, sean administrativos, gubernamentales, judiciales o de cualquier otro orden, en cuestiones de mero trámite y régimen interior”. Como jefe de los servicios administrativos, se le reconocen funciones directivas del personal y de las oficinas. También la colaboración en el cumplimiento de importantes funciones de carácter nacional, delegadas a los Ayuntamientos, como “reclutamiento, elecciones, estadística, obra pública, capitulaciones matrimoniales”.

Para ser nombrado secretario es preciso estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos, no hallarse comprendido en casos de incapacidad o incompatibilidad y *pertenecer al cuerpo de secretarios de Ayuntamiento*.

El ingreso en el cuerpo de secretarios de Ayuntamiento es por oposición, que se celebrará en Madrid o en las capitales de distrito universitario. En el cuerpo había dos categorías: la primera, para desempeñar puestos en Ayunta-

mientos de más de 4,000 habitantes, y la segunda para los restantes. Para ingresar por oposición en la primera categoría, se exige el título de abogado.

El estatuto regula en términos muy parecidos el cuerpo de interventores. El puesto de interventor de fondos es necesario en todo Ayuntamiento con presupuesto que no baje de 100,000 pesetas. En los demás, lo esencial de sus funciones corresponde al secretario. El interventor de fondos tiene importantes funciones y sus “reparos” tienen verdadero valor: “El interventor que formule notoriamente su advertencia u oposición, quedará exento de toda responsabilidad y esta será imputable al alcalde o a la corporación que, desatendiendo la advertencia, haya consumado la ilegalidad” (art. 244, D).

El estatuto dedica la sección 3ª del capítulo VI a los “Empleados municipales en general”. Por primera vez nos encontramos una normativa general, técnicamente bien fundada, que regula la profesionalidad de los empleados municipales en su conjunto. Distingue los administrativos, que ingresan por oposición, y los técnicos, que pueden ingresar por oposición o por concurso, pero regulado con criterios de méritos. Se recogen ya los más importantes instrumentos de gestión de personal.

En el Estatuto de 1924 aparece ya una estructura profesional al servicio de los municipios, reclutada por mérito y capacidad. Y lo que es más importante: al frente de esta estructura está el secretario y no los cargos políticos. Tras más de un siglo de avances y retrocesos, se consolida un ámbito propio de gestión profesional, un tanto libre, al menos en la norma, de la invasión política.

Tal es el nivel de regulación alcanzado en estos aspectos por el Estatuto Municipal de 1924 que, cuando llegó la República y por fin alcanzó a promulgar su Ley de Régimen Local, respetó íntegramente el modelo de estructura profesional y lo consolidó con la creación de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios.

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 fue una ley avanzada, con una impronta autonomista en el ámbito municipal. No se muestra rupturista con el Estatuto, pero sí profundiza al ámbito de la autonomía y consolida los avances, en un contexto democrático. Al iniciarse la discusión política del proyecto de Ley de Bases para la Ley Municipal, el 18 de febrero de 1935, decía el Sr. Vega de la Iglesia, presidente de la Comisión: “En un país como España, de tradición tan excelsa, en el que los municipios fueron la primera célula de la ciudadanía,

en el que las Constituciones municipales, fueros y cartas puebla precedieron en siglos a las Constituciones estatales centralistas, es evidente que jamás conseguiremos un Estado fuerte, si no se funda en Ayuntamientos con bienes propios, con autonomía, autodeterminación y con suficientes garantías dentro de las leyes generales para que, en vez de ser cámaras burocráticas, en vez de constituirse los Ayuntamientos como simples órganos del Estado, sin iniciativas y sin finalidades concretas, recuperen en lo posible el poder de antiguos tiempos y puedan elevar el nivel cultural y económico de los vecinos, convirtiéndolos después en ciudadanos del Estado, que dice patria, dice nación”.

En este contexto democrático y autonomista, la Ley Municipal de 1935 consolidó la profesionalidad de los empleados públicos municipales en los mismos términos que el Estatuto de 1924. Da, eso sí, un paso más, al crear los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios. “Los secretarios de Administración local constituyen un cuerpo nacional”. Apenas modificó lo sustancial de la regulación del estatuto, pero por primera vez los denomina Cuerpos Nacionales.

Así se consolidó el nacimiento de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local,¹³ ayer y hoy piedra angular de la profesionalización del empleo público local en España.

2. Las claves del modelo de la función pública local

El personal al servicio de las entidades locales está integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual, que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial.

Art. 89 de la Ley de Bases del Régimen Local

La ley nos ofrece esta tipología limitada:

¹³ La denominación oficial actual es “Funcionarios locales con habilitación de carácter nacional”.

- *Los funcionarios*, ya sean de carrera o, excepcionalmente, interinos, se vinculan a la Administración local por una relación de carácter estatutario, de derecho administrativo.
- *El personal laboral*, que tiene una relación contractual. Con independencia de la modalidad, están vinculados a la Administración municipal por un contrato laboral, si bien con importantes peculiaridades respecto a los laborales de las empresas privadas.¹⁴
- *El personal eventual*, que se vincula a la correspondiente entidad por una relación de confianza política, en tanto dure el cargo que le nombra. Desempeña funciones muy específicas de asesoramiento especial. Su número en cada entidad está muy limitado por ley.¹⁵

El modelo español de empleo público es funcionarial

Atendiendo al *principio de reserva*, el personal funcionario es predominante, cuantitativamente, pero sobre todo cualitativamente. Se admite la existencia de empleados laborales, pero con una preferencia absoluta por el personal fun-

¹⁴ En España, el personal laboral al servicio de una Administración pública tiene un régimen muy distinto al de los empleados laborales del sector privado. Porque, aunque tiene una relación contractual y no estatutaria, el empleador para quien trabaja es la Administración, y eso imprime carácter. No son funcionarios, pero su forma de ingreso (también mediante pruebas objetivas que acrediten el mérito y la capacidad) y muchos aspectos del régimen jurídico son comunes. A partir del Estatuto Básico del Empleado Público (Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), se estableció un tronco común de derechos y obligaciones entre los dos colectivos, que sigue la línea de lo funcionarial y que se aplica a los laborales en gran parte, con las excepciones propias de su naturaleza.

¹⁵ A partir de la reforma del 2013, la LBRL trata de impedir que las entidades locales abusen de este tipo de empleos, que son los únicos que no acceden mediante pruebas de mérito y capacidad. Lo hace estableciendo un límite cuantitativo, en función de tramos de población. Así, los municipios de menos de 2,000 habitantes no pueden tener personal eventual; los de entre 2,000 y 5,000 habitantes pueden tener uno, pero sólo si no tienen corporativos con dedicación exclusiva. Los de 5,000 a 10,000 sólo pueden tener uno; los de 10,000 a 20,000 pueden tener un máximo de dos, y así sucesivamente. Sólo los de más de 500,000 habitantes pueden tener más personal eventual que el número legal de funcionarios. En las diputaciones provinciales, cabildos insulares, etc., existen límites muy similares.

cionario, al que la ley reserva el desempeño de todas las funciones típicamente administrativas.

El modelo deriva de una opción constitucional que se impone en todas las Administraciones públicas. Pero en la legislación de régimen local está expresado con absoluta rotundidad:

Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y en sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

Art. 92.2 de la LBRL

Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente ley, se reservan a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Art. 92.3 de la LBRL

En España, los funcionarios constituyen el grueso del personal al servicio de Ayuntamientos y diputaciones, así como de sus organismos autónomos. Teniendo en cuenta que los municipios gestionan servicios externalizables, en los que el ejercicio de potestades administrativas es muy limitado, existe un importante número de empleados laborales. Pero la clave está en la reserva, amplia y exigente. Por ello, la discrecionalidad para elegir que tienen las corporaciones está muy acotada.

En las entidades locales existen dos tipos de funcionarios:

- I. Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
- II. Funcionarios propios de cada entidad.

Los funcionarios con habilitación nacional prestan sus servicios en las entidades locales, pero su selección, formación y habilitación corresponde al Estado.

Son muy pocos, pero —debido a la relevancia de las funciones que tienen reservadas en exclusiva, al rigor de su selección, a su alta cualificación y a su movilidad en todo el territorio nacional— tienen una gran importancia para el municipalismo.

La existencia de los funcionarios locales con habilitación nacional se fundamenta en unas funciones esenciales, que la ley quiere garantizar en todas las entidades locales y cuyo desempeño les está reservado:

Son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración con habilitación de carácter nacional:

- a. Las de Secretaría, comprensivas de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Art. 92 bis.1 de la LBRL

Son funciones que tienen, en palabras del propio Tribunal Constitucional, una “relevancia constitucional”.¹⁶ La reserva cualificada que de ellas se hace en favor de los funcionarios con habilitación nacional justifica el hecho de que la selección, formación y habilitación sean comunes para todos, especialmente rigurosas y a cargo de la Administración del Estado. *La importancia de las funciones exige una alta preparación, al tiempo que conlleva un plus de exigencia y responsabilidad.*¹⁷

En los municipios de mayor tamaño en las diputaciones provinciales existen, al menos, tres puestos de habilitación nacional: secretario general, interventor y tesorero, para ejercer las funciones reservadas. En los municipios de más de

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1996: las funciones de los habilitados “presentan clara relevancia constitucional, ya que con su desempeño se trata de conseguir la satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones locales”.

¹⁷ Véase Ricardo Rivero Ortega: “Habilitados y Constitución” en *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, n. 221, Monográfico extraordinario dedicado a “Perspectivas de la habilitación nacional”, España: 2019.

5,000 habitantes existe, en general, un solo puesto: Secretaría-Intervención, que ejerce las dos funciones. A todo municipio, por pequeño que sea, llega la habilitación nacional, que, además de las funciones reservadas, hace otras muchas cosas en los muy pequeños. Asegura una gestión profesional.

Los funcionarios de la propia corporación ingresan mediante los procesos selectivos que convoca y ordena la corporación misma, respetando las normas establecidas por la ley, así como las reglas y contenidos fijados por la Administración del Estado. No selecciona el Estado, pero sí obliga a seguir unas bases para garantizar una homogeneidad y calidad mínimas.

La forma de ingreso es *oposición o concurso-oposición*, siendo preferente la primera. La oposición tiene que incluir una o varias *pruebas objetivas*, que sirvan para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación. La oposición se rige por unas bases que, siguiendo las prescripciones de la ley, aprueba el alcalde o presidente. También nombra un tribunal u órgano de selección, que debe ser íntegramente técnico (sin presencia de cargos políticos) y que, finalizado el proceso, formula una propuesta de nombramiento.

Junto con el principio de reserva, la rigurosa selección de todos los funcionarios, por oposición, constituyen las claves del modelo.

Esa selección meritocrática y ajena al clientelismo político se extiende de alguna forma al personal laboral. Únicamente se exceptúa al personal eventual o de confianza política, que representan un porcentaje mínimo. Por ello, cuando en España cambia de signo político un gobierno local, la continuidad en sus puestos de trabajo del personal es casi total.

La reserva de funciones y la rigurosa selección garantizan el servicio al interés general, la neutralidad, la independencia y la estabilidad en el empleo.

Otra de las claves, tal como vimos en el relato de la configuración histórica del empleo público profesional, es el sistema de *incompatibilidades*,¹⁸ que contribuye igualmente a preservar de injerencias y conflictos el interés general.

¹⁸ Vista la gran importancia de los avances en incompatibilidades en la configuración histórica de la función pública local, destacamos que en la actualidad rige la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de la Administración Pública, aplicable en la Administración local, como en todas.

II. La función pública local en las repúblicas iberoamericanas

I. Breves apuntes sobre el estado de la cuestión

En las entidades locales, como organizaciones públicas territoriales, las tareas a efectuar se encuadran en dos categorías de actividad: a) *tareas directivas*, como, por ejemplo, la planificación estratégica, la priorización de objetivos y la aprobación de normas; y b) *tareas ejecutivas*, como, por ejemplo, el desarrollo de la planificación, la ejecución de las políticas y la implementación efectiva de las normas.¹⁹

La primera categoría de tareas ha de ser desempeñada por el nivel político de la organización, legitimado por la elección ciudadana. Las tareas de la segunda categoría deben ser desempeñadas por el aparato ejecutivo-gerencial o administrativo, legitimado por su “saber hacer”, por su profesionalidad, objetiva y neutral.

En las entidades locales iberoamericanas de uno y otro lado del Atlántico suele producirse una excesiva concentración de tareas en los niveles políticos. En los pequeños municipios españoles, alcaldes y concejales adoptan con frecuencia decisiones que corresponden a empleados públicos profesionales, y que deben adoptarse con criterios de profesionalidad. En las ciudades se produce otro fenómeno perverso: la existencia de personal no profesional que rodea a los cargos políticos y que gestiona sin profesionalidad.

A partir de la reforma del 2013, la ley ha puesto coto numérico a esta posibilidad. Pero el principal valladar contra estas anomalías es la existencia en todos los municipios de una estructura profesional estable y neutral, ya que, como mínimo, habrá un secretario-interventor, con habilitación nacional.

En los municipios de las repúblicas iberoamericanas, dada la extrema debilidad del servicio civil profesional, los políticos “colonizan” todos los espacios, designando para tareas de gestión a personas sin más mérito que la confianza político-partidista y clientelar. No existe, en términos generales, una función pública directiva profesional. Pero incluso el nivel ejecutivo inferior, formado

¹⁹ Véase Renate Mayntz: op. cit.

por trabajadores que ejecutan tareas administrativas y prestan servicios, tampoco está libre de la invasión clientelar.²⁰

Salvo la excepción relativa de Chile, las repúblicas iberoamericanas no disponen a nivel municipal de administradores profesionales cualificados e independientes, reclutados por mérito y capacidad. A pesar de los avances en el fortalecimiento del municipalismo, la profesionalización de la gestión sigue siendo muy baja. Existen exigencias y algunas diferencias regionales, pero, en general, la carencia de un servicio civil profesional municipal es uno de los problemas pendientes a superar y quizá el elemento diferencial más importante con el municipalismo español.

Estos hechos debemos situarlos en el contexto general de ausencia o extrema debilidad de un sistema de servicio civil profesional en el ámbito nacional.

En los últimos años, la configuración de una función pública de carrera es un objetivo que forma parte de la práctica totalidad de los programas de reforma administrativa en el continente. Con ello se pretende conseguir: una mayor solidez y continuidad de las políticas públicas, favorecer la cultura de servicio a la ciudadanía y eliminar las prácticas clientelares, así como aumentar la transparencia, la estabilidad y la legalidad de los poderes públicos.

Un buen número de países americanos están ya asentando las bases constitucionales y legales para la implantación del servicio civil de carrera. Tomo como ejemplo la Constitución de la República Dominicana, de 23 de enero de 2010, que establece un sistema de función pública con criterios avanzados: “El Estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalidad, para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho Estatuto determinará las formas de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones” (art. 142). “La separación de servidores públicos que pertenezcan a la carrera administrativa, en violación del régimen de función pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley” (art. 145). Con anterioridad, la República Dominicana ya disponía de la

²⁰ Véase Salvador Valencia Carmona: *Gobierno local y municipal latinoamericano*, México, D.F.: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.

Ley 41-08 de Función Pública, y de dos interesantes reglamentos: el 524-09, de Reclutamiento y Selección, y el 527-09, de Evaluación del Desempeño y Promoción.

La configuración normativa es, sin duda, el objetivo menos difícil de alcanzar. Más tiempo y esfuerzos requiere el desarrollo operativo y eficaz de los modelos, por cuanto supone un verdadero cambio cultural en el sistema político-administrativo. Pero los fundamentos constitucionales y el desarrollo normativo provocan un impulso favorable y sientan las bases del cambio para todas las Administraciones públicas de una nación. Por ello, resulta positivo que existan avances normativos en un buen número de países, y muy negativo que se retroceda en algunos, como Bolivia o Venezuela.

En Bolivia, el artículo 233 de la Constitución dice: “Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñen cargos electivos, las designadas y los designados y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento”.

Colocar en un mismo plano a los empleados de carrera y a los “libremente designados” abre la puerta a una corruptela consistente en ensanchar en las normas de rango inferior, o simplemente de facto, el apartado de “libre nombramiento” más allá de lo razonable. En Bolivia, la Ley de Función Pública sitúa entre los empleados de “libre nombramiento” a la Guardia Municipal. Con eso, está todo dicho. Exagerado, pero con más disimulo, es una práctica ciertamente extendida en otras naciones.

En Venezuela es peor, porque la propia Constitución conculca todos los principios de la profesionalidad: “Los cargos de la Administración pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción; los contratados y contratadas; los obreros y obreras al servicio de la Administración pública y los demás que declare la ley. El ingreso de los funcionarios y funcionarias a los cargos de carrera será por concurso, fundado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia” (art. 146 de la Constitución de Venezuela de 1999).

Tantas excepciones, que se convierten en regla general, y, para el ingreso en la carrera, la “honestidad” y la “idoneidad”, en lugar del mérito y la capacidad. La desprofesionalización y el clientelismo elevados a rango constitucional.

La V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en junio de 2003, aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que declara la profesionalización de los servidores públicos como una tarea pendiente de los Estados miembros. Esta declara que el mérito, la vocación de servicio, la eficacia, la responsabilidad y los valores democráticos son los pilares básicos de un servicio civil para un Estado desarrollado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó un Índice de Desarrollo del Servicio Civil para América Latina, con el objetivo de evaluar la situación y poder analizar la evolución del estado de la cuestión en 16 países iberoamericanos. Dicho índice se basa en 33 variables, relacionadas con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. En el 2014 se publicó un interesante trabajo con los datos de la evolución comparada del servicio civil en los 16 países durante la década del 2004 al 2013, tras la aprobación de la Carta.²¹

En una escala de 0 a 100, la media de los 16 era, en el 2013, de 38 puntos, muy baja. El progreso desde el 2004 había sido lento, ya que se pasó de 30 a 38 de media. Las diferencias entre países eran notables, desde los 67 puntos de Chile, hasta los 12 de Honduras.

Un conjunto de países ha evolucionado muy favorablemente, partiendo de una situación deficiente: El Salvador (que pasó de 11 a 34), Nicaragua (de 22 a 35), Panamá (de 13 a 29), Paraguay (de 12 a 26), Perú (de 14 a 29) y República Dominicana (de 27 a 39). Con excepción de Nicaragua, presentan un panorama alentador en profundizar las reformas de forma adecuada.

Otros países de la zona baja apenas experimentaron progresos en la década. Es el caso de Honduras (pasó de 11 a 12), pero también de Guatemala (de 24 a 24) y Bolivia (de 21 a 26).

Entre los países de zona alta, el progreso fue reducido, pero sí se produjo: Colombia (pasó de 46 a 52 puntos), Uruguay (de 47 a 52) y Costa Rica (de 47 a

²¹ Véase Juan Carlos Cortázar, Mariano Lafuente y Mario Sanginés (eds): *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones para la gente, 2014.

54). La excepción es Brasil, que permaneció estancado, aunque en una relativamente buena posición, al pasar de 64 a 65 puntos.

México está en situación intermedia y estancado. En toda una década permaneció en 41 puntos. No presentaba buenas perspectivas de avance.

A los diez años de aprobada la Carta, el panorama ofrecía luces y sombras, pero el estudio nos indicaba algunas orientaciones para poder seguir avanzando con mayor rapidez y seguridad.

2. Perspectivas de mejora y utilidades del modelo español

El estudio de referencia, en las “Conclusiones del diagnóstico”, dice que los avances no se producen de forma lineal, sino discontinua, y habla de una *escalera de la profesionalización* con tres peldaños o estados graduales. *El primer peldaño sería el de la “ordenación del sistema”,* que comprende el diagnóstico, la mejora de la información y las disposiciones normativas. Aquí los avances son más fáciles y visibles. *El segundo peldaño sería el del ingreso en el servicio conforme al criterio del mérito.* Aquí las dificultades son mayores y los avances escasos. *El tercer peldaño sería el logro de la efectividad en el funcionamiento real de los empleados públicos,* consiguiendo que sus conductas se traduzcan en una mejor prestación del servicio a los ciudadanos. Aquí no se llega, porque no se superan los anteriores escalones.

Otras de las conclusiones del diagnóstico es que las mejoras y avances se han producido mayormente en las áreas centrales, mientras que en las entidades periféricas o territoriales la debilidad del sistema de carrera profesional sigue siendo la tónica general.

Efectivamente, en las entidades locales en general, el problema es mayor. En primer lugar, porque los esfuerzos a nivel nacional se han centrado en sectores profesionales como la sanidad o la educación, y en reducidos espacios de gestión de la Administración central. En segundo lugar, porque a nivel local cuesta más erradicar el clientelismo y ciertas formas arcaicas de “generar empleo” mediante el “reparto del botín”. Se han puesto en marcha iniciativas de reforma en el ámbito municipal en casi todos los países, pero el asunto es resistente.

Mucho se ha escrito sobre la cuestión, tanto en las distintas repúblicas como en España.

En un trabajo publicado en 2006, los profesores Castillo Blanco y Quesada Lumbreras proponían actuar sobre cuatro variables de carácter esencial para profesionalizar la función pública local en América Latina:

- a. Crear el marco institucional y el consenso político adecuado para la implementación de las reformas en la gestión de recursos humanos, garantizando su permanencia en el tiempo.
- b. Fortalecer la dirección de recursos humanos de las municipalidades e incrementar la apuesta por la formación, como un factor estratégico para el desarrollo de la organización y de sus recursos humanos.
- c. Sensibilizar a los actores con incidencia y somatizar las propuestas: el proceso de implementación del servicio civil de carrera es un proceso cultural, además de norma.
- d. Diseñar un modelo de implementación de un sistema integral, en el que se fortalezca la profesionalización del personal al servicio de los gobiernos locales.²²

Propuestas razonables, si bien, en general, un tanto inconcretas. Quiero destacar una, que es clara y me parece fundamental: el necesario consenso político, que ofrezca continuidad y persistencia para implementar los cambios, ya que estos no son sólo normativos, sino “culturales”. El problema en Iberoamérica no está en las normas de servicio civil, que existen y tienen cierta calidad en numerosos países. El problema está en su generalizado incumplimiento. Por ello es fundamental un consenso institucional sostenido en el tiempo, para imponer el cumplimiento efectivo de las normas.

²² Federico A. Castillo Blanco y Javier Eduardo Quesada Lumbreras: “La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 302, 2006, pp. 174-177.

Concretando un poco más, *diré que las dos cuestiones prácticas que considero claves* para comenzar a construir un servicio civil profesional en las entidades locales de las repúblicas iberoamericanas son:

1. El ingreso en la función pública por estricta oposición.
2. El establecimiento de funciones públicas reservadas a los funcionarios de carrera, como garantía de objetividad e independencia.

Todos los estudios suelen coincidir en el diagnóstico: los avances se frenan en el escalón del ingreso en el servicio civil. Ciertamente discrepan en las soluciones. Algunos son partidarios de implantar la “meritocracia, con flexibilidad”,²³ apuntando hacia “sistemas mixtos” de ingreso, que —supuestamente— combinen el mérito con criterios más dúctiles de selección.

Creo que este tipo de propuestas, válidas quizás en España, son perjudiciales en Iberoamérica, donde lo que sobra es la “flexibilidad” del clientelismo, que tiende a imponerse de manera natural.

El desdén por la meritocracia, en buena medida propagado por algunos sectores doctrinales de la “nueva gestión pública”, es discutible en Europa, pero en Iberoamérica es terrible, porque no se puede combatir una función pública burocrática, de tipo weberiano, que no existe. Lo que se necesita es eliminar el clientelismo y la colonización política. Para ello, es preciso ser riguroso: meritocracia y selección por oposición.

Lo que sí se puede hacer es ser flexible con los tiempos e implementar los cambios de forma gradual, comenzando por determinados puestos, de especial relevancia.

En los municipios podrían darse pasos graduales, comenzando por establecer una *reserva de funciones* en favor de determinados puestos: secretario, contralor, tesorero y directores de áreas o servicios. Estos puestos no podrían cubrirse sino por funcionarios de carrera seleccionados por mérito y capacidad. Quedarían blindados de la colonización clientelar.

²³ Véase Francisco Longo Martínez: “La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe” en *Revista de CLAD*, n. 28, 2004.

Es frecuente que las leyes establezcan puestos necesarios, pero ni fijan sus funciones ni garantizan su profesionalidad. Permiten el nombramiento “libre” por la corporación.

La situación recuerda mucho a la existente en España en los primeros años del municipio constitucional. La evolución posterior, cuyas claves hemos analizado, llevó —no de forma rápida ni fácil— a una función pública municipal consolidada. Que requiere grandes reformas, pero que, vista desde las repúblicas iberoamericanas, puede constituir un referente extraordinariamente útil para el progreso.

El modelo español ofrece algunas de las claves necesarias para la construcción en las repúblicas iberoamericanas de un sistema de servicio civil municipal profesional. Con ello no queremos apuntar a imitaciones, y menos aún a copiar las normas. Sí a analizar las instituciones clave, como son las reservas y la forma de ingreso, para tratar de desarrollarlas progresivamente y con adaptación creativa —pero rigurosa— en el mundo local iberoamericano.

Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A.: *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza: por qué fracasan los países*, Barcelona: Ed. Deusto, 2012.
- CASTILLO BLANCO, Federico A. y QUESADA LUMBRERAS, Javier Eduardo: “La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 302, 2006.
- CORTÁZAR, Juan Carlos, LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario (eds): *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones para la gente, 2014.
- GLAESER, Edward: *El triunfo de las ciudades*, Madrid: Ed. Taurus, 2011.
- LONGO MARTÍNEZ, Francisco: “La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe” en *Revista de CLAD*, n. 28, 2004.
- MAYNTZ, Renate: *Sociología de la Administración pública*, Madrid: Ed. Alianza Editorial, 1985.
- MERINO ESTRADA, Valentín: “El marco jurídico-legal de la Administración local en la Restauración (1876-1931)” en *Ayuntamientos, Estado y sociedad: los poderes municipales en la España contemporánea*, Valladolid: Ed. Instituto Simancas, 2000.
- “La profesionalización de los empleados públicos municipales. ¿Doscientos años de ida y vuelta?”, en ORDUÑA, Enrique (dir.) y MERINO ESTRADA, Valentín (coord.): *Secretarios*,

- interventores y tesoreros de la Administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Madrid: Ed. COSITAL, 2012.
- “Servicio público local y control en el Estado constitucional” en VALLARTA PLATA, José Guillermo (coord.): *1812-2012. Constitución de Cádiz, libertad e independencia*, Guadalajara, México: IAJEJ, 2012.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo: “Habilitados y Constitución” en *Revista de Estudios Locales-CUNAL*, n. 221, Monográfico extraordinario dedicado a “Perspectivas de la habilitación nacional”, España: 2019.
- TOSCAS SANTAMÁNS, Eliseu: *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España*, Ed. Tirant lo Blanch, 2008.
- VALENCIA CARMONA, Salvador: *Gobierno local y municipal latinoamericano*, México, D.F.: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.

MUNICIPIOS Y DESPOBLACIÓN
EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA
DEL SIGLO XXI

Enrique Orduña Rebollo

Enrique Orduña Rebollo es secretario general de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal. Bibliotecario, ha sido Director del Servicio de Documentación del Instituto de Estudios de Administración Local y de la Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública de España. Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, profesor invitado de diversas universidades americanas, españolas y de los institutos de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C., y del de Quintana Roo. Miembro de los Consejos de Redacción de varias publicaciones municipalistas. Es autor de diversos libros especializados en historia de la organización territorial del Estado: *Bibliografía iberoamericana de Administración local* (1986), *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos* (1994), *Intendentes e intendencias* (1996), *Municipios y provincias* (2003), *Historia del municipalismo español* (2005), *Historia de la legislación de Administración local* (2008), *Jalones históricos de la nación en España* (2011), *Historia del Estado español* (2015), *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia. 1813-2019* (2019), *La crisis del centralismo liberal español del siglo XX* (en prensa, 2021). Autor de numerosos artículos, ponencias y colaboraciones relacionadas con el municipalismo, desde perspectivas históricas, técnicas y de servicios.

Introducción

Con gran satisfacción aceptamos la generosa invitación del Dr. Vallarta Plata, presidente del Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C., para colaborar en el libro *Paradigmas del derecho municipal en el siglo XXI*, que constituye un tercer volumen bajo el referido epígrafe de *paradigmas*. Esfuerzo que supone la consolidación de una serie doctrinal con tal título, pues anteriormente ha recogido las aportaciones, primero, del derecho constitucional, después, del derecho administrativo y, ahora, el tercero que nos ocupa, referido al municipio.

Resulta estimulante para los que dedican su actividad intelectual y doctrinal al estudio de los problemas locales comprobar la existencia de un interés no sólo académico, sino también político, para profundizar en el conocimiento histórico y jurídico de las instituciones locales de América y España. A la estructura de las primeras hemos dedicado no hace mucho tiempo, precisa-

mente en la ciudad de Guadalajara, un estudio con datos referidos a 2015.¹ En esta ocasión, aunque diversas informaciones que exponemos han sido desarrolladas en anteriores trabajos, aprovechamos la presente para extender nuestra reflexión sobre el municipio español que, pese a ser el origen del municipio americano, tiene unas connotaciones distintas marcadas por su número y, fundamentalmente, por la extensión del territorio.

A un lector poco avisado pueden sorprenderle diferencias tan notables; comparemos dos casos muy próximos: en México se contabilizaban 2,438 municipios en 2005, mientras que en España, al 1 de enero de 2020, existen 8,131. Evidentemente existe una desproporción del número de municipios, entre la extensión territorial de México (1,973,000 km²), y España (505,990 km²). Las razones de tal desproporción vamos a tratar de describirla seguidamente, pero anticipamos que el caso español tiene sus orígenes en la Edad Media, vinculados al feudalismo. Recuérdesse que en 1789, casi a fines del Antiguo Régimen, más de la mitad de los núcleos de población existentes en el territorio peninsular pertenecían a la jurisdicción señorial.

Por el contrario, en México y en el resto de los países de la América española no existió ese fenómeno social y político, al estar regulado en todo su territorio por las leyes de Castilla, pues se les consideraba como una extensión de la misma desde los primeros momentos del descubrimiento.² En cuanto al aspecto concreto de la organización local y territorial, lo fueron por diversas normas, culminadas con las Ordenanzas de Descubrimiento y Población, dadas por Felipe II en el bosque de Segovia el 13 de julio de 1573.³ En el siglo siguiente surgiría una legislación codificada y específica derivada de la principal, conocida como Leyes de Indias.⁴

¹ Enrique Orduña Rebollo: "Democracia municipal. Defensa institucional del municipio iberoamericano" en *XXX Congreso Iberoamericano de Municipios*, Guadalajara: 2015, pp. 338-357.

² Juan Manzano Manzano: *La incorporación de las Indias a la Corona de Castilla*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1948.

³ Allan Randolph Brewer-Carías: *La ciudad ordenada*, Madrid: Universidad Carlos III, 1997.

⁴ *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias mandadas imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey Don Carlos II, etc.*, Ramón Menéndez Pidal (pról.), Juan Manzano Manzano (est. preliminar), 4 vols., Julián de Paredes, 1681, Madrid: Edición facsímil de Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1973.

I. La organización del mapa municipal español en el Antiguo Régimen

Para comprender la razón del elevado número de municipios españoles existentes en la actualidad (8,131) es necesario una vez más recurrir a los factores históricos que han condicionado su existencia a lo largo de los siglos. Hemos de partir del principio de que el municipio en España es la institución territorial más antigua de las existentes. Consolidada a lo largo de la historia, desde sus orígenes en los siglos IX y X, surgió con la repoblación del norte peninsular entre los ríos Duero y Ebro. Casi mil años después, un clásico del municipalismo, el conde Alexis de Tocqueville afirmará que: “El hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios”.⁵

El hecho es que desde los siglos mencionados hasta la actualidad, el municipio ha estado y está presente en nuestro mundo de relaciones locales, al ser la Administración más próxima al ciudadano. Es sin duda la célula básica de la convivencia social, donde el hombre inicia el primer estadio organizativo para vivir en comunidad ordenada.

El componente de aquellos primeros municipios democráticos, autogobernados por la asamblea de todos los habitantes en concejo abierto, tuvo un corto recorrido, pues el crecimiento de los núcleos urbanos dificultaba el ejercicio de la democracia directa, lo que, unido a la intromisión de los poderes superiores, hizo imposible la pervivencia democrática. Por estas causas se redujo la participación en el gobierno del municipio a minorías sociales, “boni homini” y “caballeros villanos” principalmente, hasta caer, en el siglo XIV, con la implantación del Regimiento y la figura del corregidor en el oscurecimiento de la autonomía municipal.⁶

⁵ Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, México: Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 78.

⁶ Enrique Orduña Rebollo: *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*, Madrid: Civitas, 1994. Recientemente en: Enrique Orduña Rebollo: “El concejo abierto en los núcleos de población entre el Esgueva y el Pisuerga: siglos XI y XII” en *Ego Comes Petrus*, Valladolid: Ayuntamiento, 2019, pp. 89-121. Para los Regimientos y el corregidor, véase Benjamín González Alonso: *El corregidor castellano. 1348-1808*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1979.

A partir de ese momento comienza el declive y anulación de la democracia local, sustituida por regidores, extraídos muchas veces de los linajes y las familias más poderosas de las élites locales, llegando hasta el sistema corrupto de la compra de oficios, incluso a perpetuidad. Pero a fines del siglo xv y principios del xvi se produjo una revitalización de la figura del municipio, trasladada en su primitiva esencia a las nuevas tierras descubiertas en América, al considerarse una prolongación de la Corona de Castilla, cuyo derecho se aplicaba.

La razón estaba en el indiscutible concepto de población, que no conquista, como consta en las normas iniciales y muy especialmente en las Ordenanzas de 1573, aplicada a los territorios de Indias, pues hemos de recordar que la fundación de ciudades se hacía precisamente en una reunión de concejo abierto. Bien es verdad que aquel espejismo democrático duró escasos años, transformándose tempranamente en el sistema de cabildos reducidos que ya vimos en la metrópoli. Aunque no se puede olvidar el protagonismo de aquellos cabildos que a partir de 1809 generaron las nuevas naciones americanas.

Las primeras informaciones publicadas sobre el particular las tenemos, con carácter fiscal, a partir del censo de 1591, referidas a la Corona de Castilla.⁷ Pero al no estar dotadas de una estructura territorial administrativa, hemos de considerar las informaciones del siglo xviii como las primeras de que disponemos, a partir de los trabajos realizados por los intendentes bajo la supervisión y dirección del conde de Floridablanca, que comprendían toda la España peninsular e insular, donde consta no sólo la jurisdicción, sino la categoría urbana. La minuciosidad de esta obra llega hasta el extremo de mencionar los despoblados existentes en aquel momento. El resumen general de los datos contenidos en el primer volumen nos permite conocer el total de entidades de población en 1789, distribuidas según su denominación institucional.⁸

⁷ *Censo de Castilla de 1591*, estudio analítico de E. García España y Molinié Bertrand, Madrid: INE, 1986.

⁸ *España dividida en provincias e intendencias*, ed. facsímil de la de 1789, Miguel Artola (pról.), Madrid: INAP, 2001. Además del Censo de Floridablanca, hemos de referirnos al de 1773, ordenado realizar por el conde de Aranda, con distinción de parroquias y diócesis, del que se han publicado cinco volúmenes por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Entidades de población contenidas en la España dividida en provincias (1789)			
Ciudades	140	Pueblos	62
Villas	4,137	Cortijos	28
Lugares	8,893	Ventas	27
Feligresías	3,350	Poblaciones	9
Aldeas	896	Caseríos	8
Anteiglesias	110	Universidades	7
Granjas	742	Valles	5
Barrios	198	Monasterios	4
Cotos redondos	473	Tierra	2
Arrabales	37	Donadíos	2
Alquerías	180	Dehesas	2
Concejos	146	Comunidades	1
Cotos	86	Total	19,540

Esta cifra tampoco sugiere la existencia de un dato riguroso que permita hacer una aproximación al número de entidades locales territoriales que a partir de 1812 van a formar los Ayuntamientos constitucionales, sin embargo es un dato global que debemos considerar como punto de partida para valorar la evolución posterior. Sobre el número de Ayuntamientos existentes en el Antiguo Régimen, una vez más surgen las dudas, pues si bien había 140 ciudades, ello no quiere decir que numerosas villas, e incluso lugares, no dispusieran de justicias, alcaldes mayores, etc., lo que aumentaría el número de forma significativa.

Precisamente en el siglo XVIII el municipio seguía siendo la institución más conocida y próxima a los súbditos, pero la pervivencia del feudalismo se había hecho cada vez más presente; así, para el mismo año de 1789, el profesor Anes comprobó que del total de las entidades de población existentes en la España peninsular e insular, se alcanzaban estos significativos porcentajes en su dependencia jurisdiccional:⁹

⁹ Gonzalo Anes y Álvarez de Castrillón: *El Antiguo Régimen. Los Borbones*, Madrid: Alianza Editorial,

Total de las entidades de población existentes en la España peninsular e insular (1789)	
Jurisdicción	Media nacional
Realengo	47.14%
Señoríos seculares	34.53%
Señoríos eclesiásticos	15.61%
Órdenes militares	1.11%

II. El municipio constitucional

Como se ha dicho en reiteradas ocasiones, en 1812 existía una coincidencia para reformar el régimen local y acabar con la venta de oficios —figura poco frecuente en los territorios americanos— instaurando un sistema electivo más o menos indirecto, y sobre todo, a los efectos que a nosotros interesa, abolió los señoríos jurisdiccionales, institución de difícilísima evaluación por su gran variedad y número, como hemos visto. Frente a la existencia de esta jurisdicción plural de carácter señorial, la Constitución de Cádiz trató de extinguirla de manera uniforme, sustituyéndola por la extensión de Ayuntamientos constitucionales por todo el reino, con la consiguiente abolición de cualquier privilegio.¹⁰ Para ello, el artículo 310 del texto doceañista preveía la existencia de Ayuntamientos en los pueblos que no los hubiese y fuese conveniente su existencia, y obligatoria para los que por sí o por su “comarca lleguen a mil almas”.

1975, p. 75.

¹⁰ Sobre la Constitución de 1812 existe una amplia bibliografía, a título orientativo: B. Clavero Salvador: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid: Tecnos, 1984, y *Manual de historia constitucional de España*, Madrid: 1988; J. L. Comellas: “Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812” en *Revista de Estudios Políticos*, n. 162, Madrid: 1962; A. R. Brewer-Carías: *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid: IEAL, 1985; J. García Fernández: *Esquemas del constitucionalismo español. 1808-1976*, Madrid: 1976; M. Martínez Sospedra: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia: 1979; D. Sevilla Andrés: *Historia política de España*, Madrid: 1968; M. Artola y R. Flaquer Montequi: *La Constitución de 1812*, Madrid: Iustel, 2008, etc.

Este loable criterio justificó el posible defecto imputado a los legisladores gaditanos que, pese a su profesión de fe historicista y el canto dedicado a las tradiciones locales españolas contenido en el discurso preliminar, en el articulado no desarrollaron dichos criterios, ni, por tanto, se adoptó el modelo de municipio histórico, más acorde con la costumbre española, y que, debidamente adaptado al marco constitucional, disfrutase de mayor autonomía; por el contrario, optaron por crear Ayuntamientos dedicados casi exclusivamente a colaborar con el poder central en sus funciones administrativas, aunque quizá las circunstancias no permitieron otra posibilidad. A consecuencia de ello, quedó sin resolver la situación administrativa de numerosos pueblos y lugares que no alcanzaron la categoría de Ayuntamientos y fueron reducidos a la condición de unidades electorales para la formación de aquellos.¹¹

1. La abolición de los señoríos y el fin del feudalismo

En este proceso de cambio institucional se aprobó el Decreto LXXXII de las Cortes Generales y Extraordinarias de 9 de noviembre de 1811, sobre la incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Corona, por la que se prohibía la provisión de los corregimientos y alcaldías mayores de los lugares que fueron señorío. Con este decreto se trataba de interpretar un sentimiento, casi generalizado, contrario a la enajenación de oficios municipales, práctica habitual desde el siglo XVI y contra la que se habían manifestado desde entonces los ciudadanos, alcanzando por aquellos años de 1810 y 1811 gran asentimiento popular. La vinculación de oficios en las familias por juro de heredad, familias que en la mayor parte de los casos eran hidalgos, suponía que con esta compra tenían abierto el camino de acceso a la hidalguía, produciéndose de facto la señorialización de los municipios. Encontrándose estos en manos de una oligarquía, y perdida desde hacía muchos años toda su fuerza democrática y autonómica, cuya memoria se perdía en la noche de los tiempos.

¹¹ Luciano Parejo Alfonso: "La región y la legislación histórica de régimen local" en *Las autonomías regionales en España*, Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva, 1977, p. 31.

Desde la perspectiva municipalista, el decreto mencionado supuso la abolición del derecho de los señores jurisdiccionales a nombrar todos los oficios municipales y la unificación de todos los municipios en lo que se refiere a un sistema de provisión común.¹² Ya hemos señalado el alcance de la medida, pues no podemos ignorar que más de la mitad de los municipios estaban supeditados a la jurisdicción señorial.

Al margen de otras consideraciones, hemos de referirnos a la tramitación del proyecto de Decreto de Abolición, centrándonos en las referencias concretas y la incidencia de la extinción señorial en la futura Administración local española. Del seguimiento de los debates, entre las posturas liberales y las conservadoras, no parece apreciarse que en los doceañistas existiese una conciencia de la importancia e influencia en los municipios en esta cuestión, recogida en dos artículos:

- II. Se procederá al nombramiento de todos los justicias y demás funcionarios públicos por el mismo orden y según se verifica en los pueblos de realengo.
- III. Los corregidores, alcaldes mayores y demás empleados comprendidos en el artículo anterior cesarán desde la publicación de este Decreto, a excepción de los Ayuntamientos y alcaldes ordinarios que permanecerán hasta fin del presente año.

Por tanto se producía una equiparación unitaria de los municipios de señorío con los de realengo y se reconoció su forma de acceso a los cargos por elección, aunque sin determinar el procedimiento.¹³

¹² J. García Fernández: *El origen del municipio constitucional*, Madrid: IEAL, 1983, p. 236.

¹³ *Ibidem*, p. 241.

2. Los Ayuntamientos en el texto constitucional de 1812

Aunque ampliamente estudiado, recordemos que la Administración local figuraba en el Proyecto con el título IV y, en el texto definitivo, con el VI, bajo el epígrafe “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”.¹⁴ Se iniciaron los debates del capítulo I, correspondiente al municipio, con el artículo 307 (309 definitivo) en la sesión del día 10 de enero de 1812, que pasó desapercibida, continuando el día 11. Los días 12 y 13 se dedicaron al capítulo II, relativo a las diputaciones provinciales, y el 14 volvió a debatirse el tema del municipio, al haber presentado los diputados americanos varias propuestas sobre artículos ya aprobados.

El artículo siguiente, 308 del proyecto, 310 del texto constitucional, a los efectos de nuestro trabajo, es uno de los más importantes. Se trataba de la previsión de instituir Ayuntamientos en los pueblos que no los hubiere y resultase conveniente su existencia, siendo, en todo caso, obligatorio a partir de las mil almas, bien en el pueblo, bien en su comarca. Y aquí nos encontramos con otro problema aún no resuelto: la ignorancia sobre el número de Ayuntamientos existentes a partir de la Constitución de 1812 y en sus años inmediatos, sobre todo en el trienio liberal e incluso hasta avanzado el siglo XIX. No ha podido ser establecido tal dato ya no sólo con rigor, sino con aproximación.

Su discusión tuvo lugar el mismo día 10 de enero. En un principio, según se deduce de la lectura de las actas, el artículo fue incluido a propuesta de los diputados americanos por los problemas de distancias de aquellas tierras y

¹⁴ Una aproximación bibliográfica en: C. Castro: *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid: Alianza, 1979; A. Gallego Anabitarte: “Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)” en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: IEA, 1971; E. García de Enterría: “La formación histórica del principio de autotutela en la administración” en *Moneda y Crédito*, n. 128, Madrid: 1974, pp. 59-87; J. García Fernández: *El origen...*, op. cit.; R. Martín Mateo y E. Orduña Rebollo: “La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas constituciones españolas” en *ICE*, n. 549, Madrid: 1979; S. Martín Retortillo y E. Argullol: “Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931” en *Descentralización administrativa*, vol. 1, Madrid: Alfaguara, 1973; E. Orduña Rebollo: “Constitución y Ayuntamientos en 1812” en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid: Tecnos, 1989; L. Parejo Alfonso: op. cit.; A. Posada: *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, 2ª ed., Madrid: IEAL, 1982.

la obligación de largos desplazamientos a la sede del cabildo o concejo para resolver cualquier asunto. Tal cuestión también sería aducida por diputados peninsulares, abundando en las mismas razones.

En general, los diputados eran partidarios de la implantación de Ayuntamientos en todos los pueblos, incluso con menos de mil habitantes. El Sr. Aner recordaba que “las leyes llaman pueblo al que tenga 26 o 27 familias” (calculaban a cuatro miembros por cada unidad familiar), por lo tanto, era preciso no poner cortapisas a la creación de Ayuntamientos.

Ahora bien, dos van a ser las dificultades que señalaron varios diputados: primero, escasez de medios económicos para que los pueblos con menos de mil habitantes pudiesen mantener lo que en términos de nuestros días llamaríamos “servicios mínimos”, entre los que figuraba la retribución al escribano, limpieza, aseo del pueblo, etc. Y segundo, los problemas que se plantearían con los términos municipales, pues al crear nuevos Ayuntamientos se fraccionaban términos pertenecientes a los pueblos mayores, e incluso de las capitales, produciendo los consiguientes perjuicios y resistencias a tal situación, así como el caso de pueblos edificados en terrenos particulares. Contestó Argüelles en nombre de la ponencia, exponiendo que no eran lo mismo los Ayuntamientos elegidos previstos en el texto constitucional, con los que habían existido hasta entonces compuestos por miembros de juro de heredad. Los nuevos Ayuntamientos defenderían la prosperidad de sus pueblos y los sacrificios momentáneos que tuviesen que hacer se verían compensados por los beneficios y, sobre todo, por la utilidad que obtendrían en el futuro.¹⁵

3. El desarrollo constitucional de la legislación de municipios

El desarrollo normativo municipal de la Constitución de 1812 se realizó a través del Decreto de 23 de mayo del mismo año, por el que se ordenaba la formación de los Ayuntamientos constitucionales. A lo largo de estos meses se pueden

¹⁵ Enrique Orduña Rebollo: *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

observar las dificultades propias de un cambio y una verdadera transición política, pero también vamos a contemplar la pervivencia de instituciones del Antiguo Régimen que aún tardarán algunos años en transformarse o desaparecer.

Disponía el decreto la creación de Ayuntamientos en aquellos lugares de población inferior a las mil almas y cuyas circunstancias particulares, agrícolas o industriales, lo aconsejasen. Ordenaba el cese de todos los regidores y demás oficios perpetuos de los Ayuntamientos previendo la ocupación de vacantes mediante elección. También determinaba la proporción de regidores en función de la población de los Ayuntamientos, fijando como tope mínimo para las capitales de provincia el número de doce.

Sintetizada la cuestión en estos términos, no debe inducirnos a error y pensar que los preceptos de la Constitución fueron imponiéndose idílicamente, máxime en tema tan conflictivo como el de los Ayuntamientos. Una revisión a la Colección de Decretos de las Cortes Generales y Extraordinarias es por demás ilustrativa. Tempranamente, el 10 de julio de 1812, se promulgó el Decreto CLXXIX referente a “Reglas sobre la formación de los Ayuntamientos constitucionales” que en realidad es una aclaración al Decreto de 23 de mayo de 1812 anteriormente citado. Se reitera el cese de todos los regidores perpetuos y todos los “individuos que actualmente componen dichos cuerpos”, aunque no se les impedía presentarse a la elección. Curiosamente, disponía que no era necesaria la calidad de escribano para ser elegido secretario del Ayuntamiento, o que las juntas de sanidad continuasen desempeñando las funciones que ejercían, hasta que la regencia, de acuerdo con los Ayuntamientos, adoptase y formalizase el Ministerio de la Gobernación, la normativa que regulase tales funciones, determinando que dichas normas tenían que ser aprobadas por las Cortes.¹⁶

¹⁶ Enrique Orduña Rebollo: *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid: Iustel, 2008, pp. 55 y 296-309.

4. La extensión de los Ayuntamientos

Una referencia especial merece el proceso de instalación y generalización de Ayuntamientos. En cuanto al ritmo de extensión de estos, la realidad es que constituyó un lento proceso que se prolongó casi hasta mediados de siglo, pues en tal sentido reiterarán su necesidad diversas disposiciones como la Ley de 3 de febrero de 1823, el Real Decreto de 23 de julio de 1835 y la Ley de 8 de enero de 1845. Además, debemos tener en cuenta que no todos los pueblos se convierten en Ayuntamientos y tales entidades de población quedan, como recordaba Parejo, “reducidos a la condición de unidades electorales para la formación de aquéllos”.¹⁷

Múltiples son las explicaciones que se darán para justificar las posibles razones del retraso: tamaño, lentitud en el proceso de generalización de Ayuntamientos constitucionales, resistencias pasivas, escasa duración de los periodos constitucionales, etc. Tampoco el ritmo de oposición fue igual en unas regiones que en otras. En el norte, debido a una población diseminada, fue más costoso; en León, Asturias, etc., el régimen de concejo abierto, recientemente estudiado, continuaría existiendo porque su vigor, democrático y popular, lo haría pervivir, pese a la ignorancia constitucional, en aldeas y pueblos, y en tales Ayuntamientos seguían rigiéndose por el sistema de concejo abierto, con vitalidad que llega hasta nuestros días y así reconoció en su día la Constitución de 1931 y ha reiterado la Constitución de 1978. En otras ocasiones, sería un obstáculo, como apunta Luis Morell, “la tradición de un gobierno local unitario para valles o comarcas no rurales”.¹⁸

Hemos hecho mención anteriormente al desconocimiento del número de Ayuntamientos a partir de 1812, situación que continuó durante el trienio liberal y en los años sucesivos. Un primer dato aproximativo lo encontramos en el apéndice del Real Decreto de 21 de abril de 1834: “Sobre la subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la península e islas adyacen-

¹⁷ L. Parejo Alfonso: op. cit., p. 31.

¹⁸ L. Morell Ocaña: *El régimen local español*, Madrid: 1988.

tes”, documento de extraordinaria importancia, dotado de un apéndice poco conocido, estudiado hace tiempo.¹⁹

La suma de todas las provincias, excluidas las forales, facilita para 1834 un total de 451 partidos judiciales, 15,369 pueblos y 2,993 parroquias, que se aproximaban a los datos de la *España dividida en provincias*. Por ello llegamos a la conclusión de que la elevada suma de pueblos y parroquias, que alcanza un total de 18,394, quedaba bastante lejos del número real de municipios que debía existir en aquel momento. Por esta dificultad y por el elevado número de pueblos y parroquias, la información que facilita este libro no puede tomarse como riguroso censo de Ayuntamientos existentes, sino más bien como un nomenclátor de pueblos.

El punto de comparación más próximo es el *Diccionario geográfico (1845-1850)* de Pascual Madoz, el cual, si bien es un verdadero monumento e impresionante banco de datos municipal para su tiempo, también es un hecho constatado que se encuentran múltiples errores e inexactitudes, y su fiabilidad en cuanto a asuntos concretos no es muy clara. Entre ellos, el número de municipios. Creemos que para un cómputo más riguroso habrá que recurrir al censo de 1857 para determinar más exactamente los aspectos poblacionales del municipio español.

5. La organización municipal en la transición al constitucionalismo 1833-1842

Los difíciles años de la década absolutista dieron paso a una época de transición hacia la normalidad constitucional en la que se produjeron importantes desarrollos legislativos que iban a configurar la organización del territorio en toda España, condicionándolo hasta nuestros días. Recordemos de nuevo: Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por el que se dividía el territorio peninsular e insular en 49 provincias, Real Decreto de la misma fecha que crea los

¹⁹ Enrique Orduña Rebollo: “Estudio preliminar” en *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva subdivisión territorial de la Península e islas adyacentes, 1834*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, INAP, 2000.

subdelegados de fomento, y el Real Decreto de 24 de abril de 1834 que subdivide dicho territorio en partidos judiciales, precisamente unos días después de sancionado el Estatuto Real.²⁰ Sin embargo, la organización municipal no fue objeto de atención inmediata, pese a un encargo en tal sentido a Javier de Burgos, pues hubo que esperar al año siguiente para tratar de ordenar una situación en la que la confusión y la ausencia de normativa adecuada suponían un grave perjuicio para el Gobierno de pueblos y ciudades.

Con criterios templadamente reformistas emanados del Estatuto Real se promulgó el Real Decreto de 23 de julio de 1835 “para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino”. Hemos de señalar el título I, dedicado a la organización del Ayuntamiento, determinada por los índices poblacionales, para constituir las corporaciones, al tiempo que garantizaba la permanencia de los existentes en aquel momento, aunque su población no alcanzase los cien vecinos.

Se abría la posibilidad de que los Ayuntamientos inferiores a dicha cifra, sin territorio ni recursos económicos suficientes, siempre que lo considerasen oportuno, podrían incorporarse a otros Ayuntamientos limítrofes para formar uno mayor, todo ello previa solicitud al gobernador civil y posterior remisión al “Ministerio de lo Interior” quien adoptaría la resolución definitiva.

Por otro lado, estaba prevista la creación de nuevos Ayuntamientos en el caso de pueblos que dependiesen, a los efectos de su régimen municipal, de ciudades o villas. El requisito previo era reunir cien vecinos, solos o con otros pueblos limítrofes. Confirmada la utilidad de la segregación por parte del gobernador civil, el nuevo Ayuntamiento se situaría en el punto geográfico que ofreciese las ventajas más adecuadas para el Gobierno local. En cuanto al territorio del nuevo municipio, no debía exceder de “cuatro leguas en cuadro”.

En esta ocasión, podemos comprobar, se fijaban los cien vecinos (unos 450-500 habitantes), frente a las mil almas de la Constitución gaditana. Rebaja que debemos atribuir, una vez más, no sólo a la inseguridad jurídica de una época de transición, sino también a la necesidad de completar el mapa municipal, al sustituir los lugares de señorío por Ayuntamientos constitucionales. A estos

²⁰ Enrique Orduña Rebollo: *Historia de la legislación...*, op. cit., pp. 81-93 y 374-432.

efectos, no olvidemos que hasta la promulgación de la Ley de 26 de agosto de 1837, poniendo en vigor las leyes de 6 de agosto de 1811 y 3 de mayo de 1823, no supuso la abolición definitiva del sistema señorial.

III. El mapa municipal español desde 1842

El 14 de julio de 1840 se aprobó la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, causa de la marcha de la reina gobernadora María Cristina, con el consiguiente acceso a la regencia del general Espartero, hasta la mayoría de edad de Isabel II. La Ley de 1840 fue suspendida temporalmente y publicada definitivamente por la reina el 30 de diciembre de 1843.

En esta ley no se hace referencia al número de habitantes mínimo para constituir un Ayuntamiento, aunque el artículo 1º determinaba que se conservarían todos los Ayuntamientos existentes en la Península e islas adyacentes. Sin embargo, al realizar la distribución del número de concejales, síndicos y alcaldes, se preveía la existencia de Ayuntamientos menores de 50 vecinos, con lo que se rebajaba todavía más el límite de 100 marcado en 1835, estando dotados, en este caso, de un alcalde, dos regidores y un síndico, mientras que los comprendidos entre 50 y 100 vecinos contarían, además, con un teniente (art. 2º). También se autorizaba al Gobierno a crear nuevos Ayuntamientos y realizar operaciones de segregación y agregación de pueblos para constituir Ayuntamientos, siempre que mediase una petición de los interesados en la segregación, con audiencia de los integradores, remitiendo en todas las circunstancias el informe previo de la diputación provincial (art. 5º).

1. El número de Ayuntamientos en el censo de 1842

Tempranamente surgieron preguntas sobre el número real de municipios en los primeros años del reinado de Isabel II: ¿eran 12,000 Ayuntamientos, como se dijo alguna vez?, ¿los 15,269 pueblos, sin incluir las provincias forales, según consta en la división de partidos judiciales de 1834? o ¿los tardíos 9,355 de 1857? Mientras que no se dispusiera de datos fiables, las informaciones de Miñano,

Madoz e incluso las del decreto de 1834, sólo referido a pueblos, eran informaciones que debían ser tomadas con la reserva natural.

Sin embargo, la reciente historiografía demográfica española ha recibido una aportación de gran interés que amplía nuestro conocimiento y nos permite conocer con exactitud el número de municipios existentes en 1842, merced a la publicación, por el Instituto Nacional de Estadística, de un volumen sobre las poblaciones imputadas en la primera mitad del siglo XIX, pues, aunque advierte acerca de la posible falta de rigor a la hora de recoger la información sobre del número de habitantes, tiene gran interés, por resultar el primer censo institucional del siglo y probablemente la primera publicación en que aparecen relacionados todos los municipios españoles existentes en aquel momento.

Durante la regencia de Espartero, el 11 de julio de 1842, a propuesta del ministro de Hacienda, se decidió realizar, bajo la responsabilidad de los jefes políticos, la operación denominada, sin ningún eufemismo: *Matrícula Catastral*. Estos funcionarios —posteriormente denominados gobernadores civiles provinciales— optaron por diversas fórmulas para cumplir la encomienda, en algunos casos recurrieron a los intendentes, en otras, a grupos o personas capacitadas para realizarla. El caso es que después de una Orden de la Regencia, de 13 de agosto de 1842, la mayoría de los trabajos estuvieron concluidos a finales de octubre y sólo los de Canarias finalizaron en 1843.²¹

Como hemos dicho, este censo es el primero que toma al municipio como unidad de información, criterio seguido en el de 1857, y por los sucesivos censos, desde entonces hasta el actual.

Los datos estadísticos fueron cuestionados por varios sectores, entre ellos diversos intendentes que habían sido marginados, o el propio Madoz, que consideraba la cifra de 11,712,460 habitantes inferior a la realidad, pues sus cálculos suponían 14,216,219, lo que se aproximará más a los datos institucionales de 1857, confirmando el hecho de que las imputaciones de población eran escasamente fiables.²² El detalle de su contenido se ofrece a continuación:

²¹ Enrique Orduña Rebollo: "Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español" en *Revista de Estudios de la Administración Local*, n. 291, enero-abril de 2003, Madrid, pp. 779-826.

²² Eduardo García España: *Poblaciones imputadas en la primera mitad del siglo XIX*, Madrid: INE, 2002,

Censo de 1842 ²³						
Tabla de provincias y municipios por tamaño de población, y total de habitantes						
Inscritos	1842	Menos de 30 vecinos	Menos de 1,000 hab.	Menos de 10,000 hab.	Más de 10,000 hab.	Total de hab.
11,415	11,271	2,703	8,258	2,593	112	11,712,460

En la información original contenida en el cuadro anterior se incluye el detalle provincial, omitido por razones de extensión, reflejando sólo el encabezamiento y los totales como se explica seguidamente. Además de las provincias, constan los partidos judiciales, tampoco recogidos en el presente cuadro.

En la columna *Inscritos* constan los municipios que posiblemente existían en algún registro anterior, mientras que en la correspondiente a 1842 se refieren a los 11,271 existentes realmente en aquel momento, dato que hemos de aceptar como verídico y fiable. En las siguientes columnas figuran: en primer lugar, los municipios menores de 30 vecinos, que alcanzan la considerable cifra de 2,703, y sobre los que gravitarán las futuras desapariciones. El resto no tiene mayor comentario: los inferiores a 1,000 habitantes son los más numerosos con 8,258 municipios, los comprendidos entre 1,000 y 10,000 habitantes, con 2,593 Ayuntamientos, y los superiores a 10,000, lógicamente los más escasos: 112 municipios, pues se detectan 15 provincias sin superar dicha cantidad.

2. El mapa municipal en la década moderada

El cambio sustancial del mapa municipal se produjo con la Ley de 8 de enero de 1845 de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, elaborada y promulgada en los primeros momentos de la década moderada, e inspirada en tales principios, que, pese a las críticas formuladas y estando de acuerdo con la

pp. 9-33.

²³ Elaboración propia. Fuente: *ibidem*, pp. 143-144.

carencia de autonomía y su centralismo sin fisuras, hemos de reconocer también que la obra moderada en España de la época contribuyó eficazmente a la consolidación del Estado constitucional.²⁴

En la materia correspondiente a la ordenación del mapa municipal, se detecta el intento claramente racionalizador, que tuvo consecuencias destacables. Inicialmente la Ley municipal de 1845 no hace referencia al número de vecinos que debía tener cada Ayuntamiento, pero asignaba, a los inferiores a 50 vecinos, un alcalde y tres regidores, y a los comprendidos entre 51 y 200, dos alcaldes, un teniente y cuatro regidores (art. 3º).

Advierte García España que en el censo de 1857, el primero institucional, no figura el número de vecinos, pues ya se habla sólo de municipios y habitantes, aunque sí consta el número de cédulas familiares que estima equivalente, y al efectuar un recuento superficial localiza sólo 23 municipios que recogieron menos de 30 cédulas, de lo que deduce que en esta ocasión se cumplió lo previsto en el artículo 70 de la Ley de 1845.²⁵

Sin embargo, como se puede observar por los dos cuadros siguientes, entre los censos de 1842 y de 1857 se produjo la mayor disminución del número de municipios en toda la historia del municipalismo constitucional español, incluida la caída de 1970. En los quince años que median entre uno y otro censo desaparecieron 1,916 Ayuntamientos, cifra notable que debe imputarse tanto a los gobiernos moderados como al bienio esparterista.

Censos de 1857-1897 ²⁶					
Tablas provinciales con el número de municipios					
Censos	1857	1860	1877	1887	1897
Total	9,355	9,370	9,343	9,287	9,274

Volviendo a los 1,916 Ayuntamientos de diferencia entre el censo de 1842 y el de 1857, no sólo corresponden en su totalidad a los 2,703 menores de 30 vecinos

²⁴ Enrique Orduña Rebollo: *Historia del Estado español*, Madrid: Marcial Pons, 2013.

²⁵ E. García España: *Poblaciones...*, op. cit., p. 146.

²⁶ Elaboración propia. Fuente: INE: *Censos de población, años 1857-1897*.

reseñados en el primer censo, sin embargo, es evidente que el mayor número de disminuciones se produce precisamente en aquellas provincias de mayor número de municipios, de las que indicamos las que experimentan una pérdida superior a 20 Ayuntamientos en la edición de 1857:

Disminución de municipios por provincias (1857) con una pérdida superior a 20 Ayuntamientos					
Provincia	Municipios	Provincia	Municipios	Provincia	Municipios
Ávila	-20	Guadalajara	-62	Salamanca	-42
Barcelona	-62	Huesca	-295	Soria	-149
Burgos	-202	Lérida	-380	Valladolid	-25
Cuenca	-29	Navarra	-93	Zamora	-194
Gerona	-172	Palencia	-186		

La disminución de 96 municipios entre los censos de 1860 y 1897 no se debió a reajustes administrativos, fusiones, etc., sino a un grave problema social promovido por la Ley de 1 de marzo de 1855, conocida como Ley Madoz, que puso fin a los bienes de propios, las tierras, prados y los montes de los pueblos, de los que se aprovechaban los vecinos menos dotados económicamente; los campesinos que no disponían de tierra para labrar, tampoco pudieron seguir utilizando los pastos, pues los compradores roturaron todos los terrenos posibles para mejorar su inversión. Lo mismo ocurriría con la explotación de los bosques, privando del casi único combustible existente entonces, imprescindible para combatir los rigurosos inviernos de la mayoría de los municipios españoles.

La Ley Municipal de 1856 fue derogada poco después y repuesta la de 1845, sin embargo, el proceso desamortizador de los bienes municipales no se detuvo con el cambio de Gobierno, sino que prolongó su vigencia durante los años siguientes, provocando no sólo la ruina de los municipios, sino el primer éxodo del campo a la ciudad. Situación denunciada posteriormente durante más de sesenta años, considerada por Costa como la “guerra local de la nación contra los municipios”, o el clamor de los regeneracionistas, muy especialmente Julio Senador Gómez, que señaló la pérdida de los bienes municipales como la causa

de la ruina de los pueblos y la de muchos de sus habitantes, reducidos a la miseria y arrojados a los cinturones marginales de las ciudades.²⁷

IV. El mapa municipal en la legislación de régimen local desde 1870

El caso es que desde 1857 a 1970 se produce un proceso de desapariciones, fusiones y agregaciones escasamente significativo. La tónica descendente que se había paralizado en el censo de 1860, que incluso experimentó un ligero aumento de 15 Ayuntamientos, continuó en los sucesivos censos, en los que se detecta una tímida disminución del número de municipios, síntoma de que el poder político no tenía voluntad o no estaba en condiciones de afrontar el problema, ni se daban los condicionantes económicos y sociales que se produjeron entre 1970 y 1981, con significativas pérdidas de municipios, para iniciar en los de 1991 y 2001 un cambio en sentido ascendente, como veremos posteriormente.

1. Las previsiones de la legislación municipal durante la Restauración, Dictadura y República (1876-1936)

La legislación de régimen municipal, desde 1870, se concreta en las leyes de 1870, reforma de la anterior, en 1876, 1877, 1924, 1931, y las del franquismo, hasta 1985. Además hemos de referirnos a los proyectos de reforma del régimen local que decayeron a lo largo de los diversos periodos, lo que nos permite conocer el propósito permanente de los responsables políticos de turno para reconducir el excesivo número de Ayuntamientos existentes en el mapa municipal español, pues si bien, tanto en las leyes, como en los intentos reformistas, el número mínimo de habitantes se cifraba en 2,000, en todos los casos se hacía un reconocimiento expreso de la persistencia de los menores de 500 habitantes.

²⁷ Julio Senador Gómez: *Castilla en escombros*, 2a ed., Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, p. 217.

En este sentido, comencemos por la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, surgida durante el sexenio revolucionario, que requería que no bajasen de 2,000 el número de habitantes residentes para constituir un Ayuntamiento (art. 2º.1º), aunque admitía la subsistencia de ellos en los términos municipales, aun cuando no reuniesen la condición anterior (art. 3º.2º). A tales efectos, al referirse a la organización de los Ayuntamientos, preveía la existencia de cinco concejales en los menores de 500 habitantes y de seis hasta los de 1,000 (art. 34º).

La Ley de 16 de diciembre de 1876, reformando la anterior, al referirse a las elecciones de los Ayuntamientos, determinaba que en los pueblos menores de 100 vecinos “todos serían electores”. Las previsiones sobre posibles agregaciones estaban previstas en aquellos casos en que “los grupos de población, aunque tengan Ayuntamiento propio, situados a una distancia máxima de 10 kilómetros del término de la capital de la Monarquía, podrán ser agregados a él por Real decreto, previa consulta al Consejo de Estado, dando cuenta a las Cortes”. También estaba previsto realizar la incorporación de otros Ayuntamientos para el ensanche de las poblaciones que tuviesen más de 100,000 habitantes y estuviesen a una distancia de 6 kilómetros.

En la Ley Orgánica Municipal de 2 de octubre de 1877, cuyo vigor se extendería hasta el año 1924, se reproduce la cifra de 2,000 habitantes prevista en la de 1870 (art. 2º.1º), sin embargo, la referencia es al número de residentes, en lugar del de vecinos, previendo la existencia de seis concejales en los de 500 y nueve en los de 2,000 (art. 35º).

Esta ley estuvo marcada por una inestabilidad que requería su adaptación a las nuevas necesidades locales, marcadas por problemas de carácter económico-social surgidos en el periodo, en primer lugar, las políticas desamortizadoras del último tercio del siglo XIX privaron a muchos Ayuntamientos de sus bienes comunales, forzando la emigración de campesinos no propietarios hacia las ciudades, donde teóricamente se les ofrecía mejores posibilidades de vida. Análogo esquema se produjo a principios del siglo XX con la epidemia de la filoxera que afectó a los viñedos que, junto al cereal, eran la base de la agricultura, generando el mismo éxodo del campo a la ciudad.

Desde ese momento, la estructura municipal española, en un camino ascendente e imparable, se va a encontrar con dos tendencias que afectarán su

evolución. Por un lado, el paulatino desdoblamiento del territorio, y por otro, la concentración en las grandes ciudades de los habitantes rurales que huían de la pobreza y la ausencia de perspectivas para mejorar su nivel de vida. Por tanto, no debe sorprender la existencia de más de veinte proyectos de ley de reforma del régimen local elaborados entre 1877 y 1924, de los que mencionaremos los que hacían referencia al número de habitantes para constituir un Ayuntamiento.

Encontramos un temprano proyecto sobre Gobierno y Administración local, presentado el 27 de diciembre de 1884, por el ministro de la Gobernación, Romero Robledo. Sin determinar una cifra de habitantes para formar municipio, preveía la existencia de 15 concejales en los Ayuntamientos cuya población oscilase entre los 1,000 y 3,000 (art. 9º), aclarando en el artículo siguiente que “en los pueblos que no tengan más de 500 habitantes, serán concejales todos los que reúnan las condiciones exigidas en la ley electoral para ser electores de diputado a Cortes”. Ampliaba la disposición a los pueblos mayores de 500 habitantes y que no excediesen de 1,000, determinando que “serán igualmente concejales los que reúnan aquellas condiciones”, pero sólo una mitad formaría el Ayuntamiento, dividiéndose para este efecto la lista alfabética de electores en dos partes iguales que se turnarían cada bienio (art. 10º).

El proyecto de Ley de reforma de las leyes Provincial y Municipal de 20 de julio de 1891 fue redactado por el subsecretario del Ministerio de la Gobernación, cumpliendo la orden del titular del Departamento, Francisco Silvela. La propuesta seguía el procedimiento de bases reformando los respectivos títulos y capítulos de la ley de 1877, por lo que constaba en la base 1ª el manifiesto propósito de agregación al prever que “los actuales términos municipales que tengan Ayuntamiento, a pesar de que el número de sus residentes no llegue a 2,000 personas” debían acreditar posesión de territorio proporcionado a su población, así como de riqueza imponible adecuada para hacer frente a los gastos municipales obligatorios. En caso contrario, “se pondrá en las condiciones normales de existencia que la ley impone como precisas a los términos municipales, formando comunidad municipal con los Ayuntamientos colindantes”.

La base 2ª de la reforma afectaba al título II del capítulo II de la mencionada ley de 1877, al considerar municipio de primera categoría a los que no excediesen de 1,000 vecinos, estimando la cifra de los existentes en 5,529 Ayunta-

mientos. Acerca del número de concejales en los pueblos menores de 500 habitantes, repetía el contenido del proyecto de 1884, considerando a todos los que reuniesen las condiciones exigidas en la ley electoral y, en términos análogos, para los mayores de 500 y menores de 1,000 habitantes.

En 1903 y 1907, por su contenido e influencia en el municipalismo español, destacan los proyectos de Ley de Régimen Local presentados por don Antonio Maura, que marcaron la pauta para las reformas hasta la de 1985. La primera ocasión fue el proyecto de Ley y bases para la reforma de la Administración local, de 26 de mayo de 1903. En la 1ª constaba que en lo sucesivo no se podría constituir un nuevo municipio que contase con menos de 2,000 residentes en su término, excepto en los casos de unión de dos o más de los incompletos que existían en aquel momento. Los poblados, aldeas, barrios o caseríos que, formando un municipio, tuviesen territorio propio, aguas y otros bienes y derechos peculiares, conservarían para estos su administración especial, e identificados como anejos.

La base 2ª disponía que los municipios menores de 200 residentes “dentro del año subsiguiente a la promulgación de esta ley”, se agruparían y fundirían con los más inmediatos y afines, sin perjuicio de conservar para sus intereses privativos la administración separada prevista en la base anterior, respecto a los anejos. Esta unión forzosa supondría la mancomunidad de municipios incompletos limítrofes para la gestión de los asuntos que interesasen a todos ellos, de los que hacía una amplia referencia, comenzando por la construcción y conservación de caminos vecinales, etc. Esta opción de la mancomunidad también estaba prevista para los Ayuntamientos mayores de 2,000 residentes “para obras, servicios, institutos económicos, benéficos o docentes, adquisiciones o disfrutes, contratos u otros fines legítimos, siempre que tengan carácter exclusivamente administrativo en interés de todos ellos” (base 3ª).

De nuevo en 1907, Maura presentó su proyecto de reforma que recogía parte del contenido del de 1903, pero contenía importantes modificaciones que dieron lugar a lo que en otro lugar hemos definido como “un gran debate nacional”.²⁸ A efectos de la estructura municipal en función de la población, como

²⁸ Enrique Orduña Rebollo: *Municipios...*, op. cit., pp. 515-522.

en el proyecto anterior, no se podía constituir un municipio nuevo con menos de 2,000 habitantes. Respecto a los existentes menores de esa cifra, debían unirse hasta completarla o incorporarse a otro municipio contiguo “sólo para aquellos servicios en que la autoridad local tiene delegación del poder central, conservando en los demás su autonomía municipal”. En el primer supuesto, el pueblo, o los pueblos más pequeños de los unidos, tendrían la condición de anejos, cuya capacidad y derechos se regulaban también en el proyecto. Respecto al número de concejales, se preveía la existencia de seis hasta los 500 residentes y ocho desde 501 a 2,000 (art. 38º).

En el Estatuto Municipal de 1924 no se fijó un límite mínimo, sin embargo, a los efectos de prestar servicios y desempeñar funciones que no fuesen de la exclusiva competencia municipal y en los casos en que las autoridades locales actuasen por delegación del Gobierno, los municipios limítrofes menores de 2,000 habitantes podrían ser agrupados por real decreto. En cuanto a las normas para constituir nuevos Ayuntamientos, además de los acuerdos preceptivos de los implicados, hacían referencia a las condiciones de solvencia y a los medios económicos de los nuevos y los antiguos. Respecto a su régimen, se preveía la existencia del concejo abierto en los menores de 500 habitantes, y en los de 500 a 1,000 serían concejales, cada tres años, la mitad de los electores, estimado en la Exposición de Motivos como el 50% de los municipios españoles.

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 reconocía a todos los municipios que existiesen a su promulgación. En cuanto a los de nueva creación, debían reunir, además de la petición mayoritaria de los electores que desearan la segregación, el acuerdo favorable del Ayuntamiento en cuyo término se produjese esta y naturalmente justificar la existencia de recursos suficientes. Existía una prohibición expresa a constituir un nuevo municipio cuando el núcleo poblado que pretendiese segregarse estuviese unido por una calle o una zona urbana continua al término municipal originario. El concejo abierto se reservaba a los municipios menores de 500 habitantes, y a partir de esta cifra y hasta 1,000, el Ayuntamiento dispondría de cinco concejales.

2. Legislación local del franquismo 1941-1975

En el primer franquismo apareció un proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1941 que recogía, parcialmente, en esta materia, el texto de 1935, aunque para la constitución de nuevos municipios fijaba como límite mínimo los 2,000 habitantes, ignoraba la existencia del concejo abierto, y en el caso de los municipios menores de 500 habitantes, además del alcalde, preveía la existencia de dos concejales, uno nombrado por el gobernador y otro por el propio alcalde, designado a su vez por el primero. Aunque en el artículo 8o se reconocía a todos los vecinos cabeza de familia la condición de concejales a los únicos efectos de concurrir al examen y aprobación de los presupuestos municipales y a la censura de cuentas, que debía rendir el alcalde todos los años.

Ni la Ley de Bases de 1945, ni el texto articulado y refundido de 1955, hacían mención expresa a un mínimo de habitantes, sin embargo, estaban previstas las incorporaciones, las fusiones y las segregaciones en unos trámites y requisitos especificados detalladamente. En la última norma se reconocía la existencia del concejo abierto (art. 72º) y el Ayuntamiento de los municipios menores de 500 habitantes estaba constituido por el alcalde y tres concejales (art. 73º). El primero designado por el gobernador civil y los segundos elegidos según el sistema orgánico.

Al referirse a los funcionarios, se preveía la agrupación de las secretarías en los Ayuntamientos menores de 500 habitantes para el sostenimiento de un secretario común (art. 343º). Esta fórmula se ha mantenido a través de los años y ha constituido un mecanismo asociativo, no sólo admitido sin discrepancias, sino que se ha institucionalizado y consolidado ventajosamente frente a otros intentos de asociación voluntaria o forzosa.

El Decreto de 17 de mayo de 1952, aprobando el Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades Locales, desarrollaba en los primeros cuarenta artículos la casuística mencionada, pero igualmente sin hacer ninguna referencia a mínimos de población.

En el tardofranquismo, coincidiendo con el proceso de despoblamiento rural, se promulgó una legislación propicia a favorecer las agrupaciones y fusiones, con incentivos que pronto se manifestaron insuficientes, como la Ley

48/1966 de 23 de julio sobre modificación parcial del régimen local, que afectaban principalmente a las haciendas locales y preveía que se destinase anualmente un 8% del total de la cantidad presupuestada por el Fondo Nacional de Haciendas Municipales para subvencionar las agrupaciones de municipios (art. 15º).

Los municipios, para ser beneficiarios del referido 8%, debían realizar las agrupaciones con los más próximos que estuviesen en circunstancias análogas, reuniendo una población no inferior a los 1,000 habitantes, incluso se ampliaban los beneficios hasta los 5,000. El BOE de 1 de agosto de 1968 nos permite conocer la cuantía de las subvenciones que en concepto de cuota de agrupación, fusión o incorporación percibirían los municipios objeto de tales procesos y referidos al año anterior. Esta cantidad, igual para todos los casos, era de 600,000 pesetas.

Al parecer no se produjo un número de agrupaciones o fusiones significativo. Hemos seguido puntualmente el caso de la provincia de Segovia, comprobando que en el período 1969-1971 el proceso de agregaciones afectó a 46 pueblos.²⁹ Debemos señalar que todas aquellas incorporaciones, fusiones, etc., realizadas al socaire del autoritarismo, fracasaron, y a partir de 1978, con la llegada de las libertades públicas y el reconocimiento de la autonomía local, las segregaciones proliferaron, dando lugar a un incremento del número de municipios.

En el proyecto de Ley de Bases de 1971 se hacía la previsión de que hasta 1,000 residentes habría alcalde y tres concejales. En la Ley de Bases de 1975, al referirse a los términos municipales, estaba prevista su modificación en los casos de incorporación, fusión, segregación y agregación motivados por conveniencias demográficas, económicas, sociales, urbanísticas o administrativas, estimulándose tales procesos integradores. La alteración se produciría previo acuerdo del Consejo de Ministros, aunque en el caso de los municipios con menos de 1,000 habitantes, en el supuesto de que se opusieran a la alteración del término, era acordada de oficio por el Gobierno, previa información pú-

²⁹ Enrique Orduña Rebollo: *Evolución histórica de la diputación provincial de Segovia. 1813-2018*, vol. 1, Segovia: Diputación, 2019, pp. 313-314.

blica, audiencia de los municipios afectados y de la diputación provincial, y dictamen del Consejo de Estado (base 3ª).

Esta ley diferenciaba la tipología municipal, dedicando la base 11 a los municipios con población inferior a 5,000 habitantes, previniendo la agrupación forzosa para la prestación de servicios públicos esenciales de aquellos que careciesen de recursos económicos suficientes, y en cuanto a los menores de 2,000 habitantes, era también forzosa la agrupación, no sólo para el mantenimiento de la Secretaría del Ayuntamiento, sino también del personal común necesario.

En definitiva, la legislación local que estuvo en vigor hasta 1985 contenía los procedimientos y requisitos para los procesos de reducción del número de Ayuntamientos, a partir del principio de la alteración de los términos municipales, pero en algún momento determinado no resultaron operativos. La dinámica social, una vez más, marcó las pautas entre 1960 y 1980.

3. El mapa municipal de siglo xx

La observación del siguiente cuadro, referido a la evolución del mapa municipal del siglo xx, nos permite comprobar que se mantuvo la misma tónica hasta el censo de 1960, pues entre 1900 y dicho año sólo se produjo la desaparición de 65 Ayuntamientos, incluso con alguna recuperación, como la de 1930, para volver en 1940 al mismo número que en 1920.

Evolución del número de municipios 1900-2001 ³⁰											
Censos	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001
Municipios	9,267	9,263	9,256	9,262	9,256	9,214	9,202	8,655	8,022	8,077	8,108

³⁰ Fuente: INE; para los años 1900-1980: *Poblaciones de hecho de los municipios españoles según los censos oficiales 1900 a 1981*, Madrid: 1987; para 1991: *Censo de Población de 1991. Poblaciones de derecho y hecho de los municipios españoles*, Madrid: 1992, y para 2001: *Censo de Población 2001*.

Entre 1960 y 1981 se produjo el cambio social y económico más importante de España desde el Antiguo Régimen. Una población de asentamiento eminentemente rústico realizó, en menos de 20 años, el éxodo del campo a la ciudad, cambiando su hábitat rural por el urbano. No es este el momento ni lugar para hacer reflexiones sobre tal comportamiento socioeconómico, salvo en lo que se refiere a los Ayuntamientos, pues en 20 años desaparecieron 1,180, y si tomamos como punto de referencia el censo de 1900, comprobamos que la pérdida fue de 1,245 municipios. Como hicimos en el caso anterior (1842-1857), nos permitimos realizar un cálculo de la distribución provincial de las desapariciones superiores a los 10 Ayuntamientos:

Disminución de municipios por provincias (1960-1981) con una pérdida superior a 10 Ayuntamientos					
Provincia	Municipios	Provincia	Municipios	Provincia	Municipios
Álava	-21	Guadalajara	-116	Salamanca	-28
Ávila	-21	Huesca	-149	Segovia	-71
Burgos	-129	León	-17	Soria	-162
Cuenca	-56	Lérida	-91	Vizcaya	-16
Gerona	-31	Logroño	-10	Zamora	-56
Granada	-32	Palencia	-56	Zaragoza	-13

De nuevo comprobamos que en 18 provincias españolas situadas en la mitad norte de la península desaparecieron, entre 1960 y 1981, 1,075 municipios, el 91% de todos los suprimidos.

4. La Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

En estas referencias a la legislación que ha afectado a la estructura municipal española hemos de incluir la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. En el preámbulo se recuerda que transcurridos casi treinta años de la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que después de los años trans-

curridos incorporaba más de una veintena de modificaciones, había llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al estatuto jurídico completo de la Administración local.

Por un lado, pretendía evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, en referencia a las comunidades autónomas; por otro, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, de acuerdo con los principios de eficacia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar el control presupuestario y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

A efectos del tema que estamos tratando, se modificaba el artículo 13º de la Ley 7/1985, referido a la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales que, en lo sucesivo, se regularía por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que dicha alteración pudiera, en ningún caso, hacer modificación de los límites provinciales existentes. Para llevar a efecto las anteriores operaciones, se requería la audiencia de los municipios interesados, el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior —si existiese— de las comunidades autónomas, e informe de la Administración que ejerciera la tutela financiera. Simultáneamente se daría conocimiento del trámite a la Administración General del Estado.

La creación de nuevos municipios requería una cifra de habitantes que superaba anteriores previsiones, pues sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población totalmente diferenciada, de al menos 5,000 habitantes, siempre que el Ayuntamiento resultante fuese financieramente sostenible, contase con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían prestando.

El tercer epígrafe del artículo 13º disponía que el Estado, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, teniendo en cuenta criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podía establecer medidas para fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Con el criterio general de fomentar la unión de municipios, se prevé que, con independencia de su población, y si fuesen colindantes dentro de la misma provincia, podían acordar su fusión mediante un convenio específico, sin perjuicio de seguir las pautas del procedimiento previsto en la normativa auto-

nómica. Este nuevo municipio resultante no podría segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción de convenio de fusión. Dicho convenio debía ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados y la adopción de acuerdos, siempre que fuesen relativos a una fusión, sería por mayoría simple de los miembros de la corporación.

Las consecuencias de la fusión supondrían la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluidos los medios personales, materiales y económicos del municipio fusionado. El órgano de Gobierno del nuevo municipio resultante estaría constituido transitoriamente por la suma de concejales de los municipios fusionados, hasta las siguientes elecciones locales. Se preveía que si constaba en el convenio, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos, podrían funcionar como forma de organización desconcentrada, prevista en un artículo posterior, el 24 bis.

El nuevo municipio se subrogaría todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios y el resultante aprobaría un nuevo presupuesto para el ejercicio siguiente a la adopción del convenio de fusión. La integración y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión se encomendaban a las diputaciones provinciales, en colaboración con la comunidad autónoma respectiva.

Los criterios reduccionistas de municipios, y los más específicos contenidos en la Ley 27/2013, no han supuesto un lastre a la dinámica local, pues a partir del censo de 1991 se observa un significativo cambio de signo: ya no se producen desapariciones de municipios por cualquiera de las causas anteriores, sino por el contrario, crece su número, como puede comprobarse en la siguiente tabla:

Número de municipios Censos de 1991-2019 ³¹					
Censos	1991	2001	2011	2015	2019
Municipios	8,077	8,108	8,116	8,119	8,131

³¹ Fuente: INE: *Censos de Población 1991, 2001, 2011*; para 2015: *Padrón de Habitantes a 31 de diciembre de 2015*; para 2019: *Padrón de Habitantes a 31 de diciembre de 2019*.

El resumen del número de municipios creados o integrados entre 2011 y 2019 corresponden a las siguientes comunidades autónomas: 13 nuevos a Andalucía; uno a Cataluña; tres a Extremadura y dos integrados en Galicia. Los creados proceden de segregaciones situadas en los límites de las grandes ciudades. De nuevo hemos de recurrir a la historia, al no poder olvidar el condicionante alto medieval de la repoblación, definitivo a la hora de interpretar el mapa municipal español, avalado por el transcurso de los siglos, y cuya población está diseminada principalmente en las actuales provincias situadas al norte de los sistemas Central e Ibérico, en un eje formado por los ríos Sil, Pisuegra, Duero, Ebro y Tajo, como León, Zamora, Palencia, Burgos, Huesca, Guadalajara, Cuenca y Teruel.

V. El debate sobre la reducción de municipios

Inicialmente, es un hecho por lo general admitido, que al ámbito rural, como institución, se le concede escaso papel en la sociedad del siglo XXI. Esta opinión tuvo su manifestación más virulenta durante la década 1970-1980, en la que se atribuyó a la multiplicidad municipal el calificativo de “polvo social”, generando afanes supresores, como si desde los confortables despachos de la tecnocracia pudiese eliminarse de un plumazo la realidad social y política que ha configurado el territorio de España desde hace siglos. Pero este afán supresor ha sido sustituido por una amenaza dotada de mayor sutileza y amplitud, al atribuir el artículo 148º.2ª de la Constitución Española de 1978: “Las alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio”. Aunque el principio intangible de la autonomía local y su garantía institucional suponen una barrera difícilmente franqueable para los posibles intentos de eliminar municipios, por lo que deberán recurrir, como decíamos, a mecanismos más sutiles.

Si en el último tercio del siglo XX proliferaron los intentos tecnocráticos de reducir el elevado número de Ayuntamientos, en los años que llevamos del siglo XXI, estos propósitos se han incrementado con el decidido apoyo de algún grupo político emergente, con cierta presencia en algunas Administraciones autonómicas y locales. Estas corrientes disolutorias se basan fundamentalmente en motivos económicos, de racionalización del espacio y de una preten-

da una mejora de los servicios públicos, al reducirse el número hacia un modelo territorial más sostenible.

Los auspiciadores de estas tendencias toman de ejemplo el caso más inmediato de Alemania, donde en 2009 existían 12,013 municipios, reducidos en 2016 a 11,090, pero que, en realidad, al integrarse en mancomunidades, resultan 4,462 los existentes. Sin embargo, omiten el caso francés, con sus 36,696 municipios.

En España, al gravísimo problema de la despoblación del medio rural, que trataremos a continuación, una política de reducción municipal supondría físicamente el abandono del territorio, acelerando el proceso de éxodo del campo a la ciudad. Esta política, propugnada por algún grupo que ha merecido el calificativo de “cierra pueblos”, motivada exclusivamente por principios economicistas y racionalizadores, no tiene en cuenta los condicionantes sociales, antropológicos e históricos de estos municipios.

Además del indudable principio de resistencia a medidas de tal índole, hemos de recordar la ascendente equiparación de servicios básicos de los pequeños municipios: pavimentación, abastecimiento y tratamiento de aguas, recogida de residuos, etc., con los núcleos de población urbana. A esta considerable mejora en la prestación de servicios públicos, merced, en la mayoría de las ocasiones, a fórmulas asociativas, no puede ignorarse la existencia común de equipamientos domésticos entre las zonas rurales y urbanas, el uso generalizado del automóvil que permite trasladarse desde el pueblo más distante a la capital de la provincia en escaso tiempo, etc., son factores deducidos de las causas anteriores que consolidan la estabilización municipal.

Producto, sin duda, de esta situación generalizada, y de la cultura urbana, se ha producido un fenómeno conservacionista del medio ambiente, de la naturaleza, de las raíces y del localismo que está generando un retorno a los pueblos y al mundo rural, que inconscientemente ha tomado partido por un *beatus ille* del siglo XXI. No me refiero a grupos testimoniales del ecologismo militante que abandonan la vida urbana y se instalan con todas sus consecuencias en un pueblo abandonado. Me estoy refiriendo a la difícilmente mensurable cantidad de habitantes de las ciudades que los fines de semana, fiestas, veranos, etc., emprenden un éxodo a la inversa hacia sus lugares de origen, multiplicando por unos días la población estable y suscitando las lógicas demandas de servicios, con el consiguiente desfase de los mismos.

En este proceso de recuperación del espacio rural, también hemos de mencionar el caso de las urbanizaciones surgidas por iniciativas privadas con el fin de ocupar dicho espacio, con los consiguientes problemas de extensión de los servicios públicos, y uno añadido: el de los posibles intentos de segregación del municipio de cabecera y su constitución en uno nuevo, ya que en tales urbanizaciones, previstas inicialmente para ser ocupadas en fechas concretas, en la actualidad se han convertido en vivienda permanente hasta en un 50%, y me estoy refiriendo a urbanizaciones alejadas más de 50 kilómetros de las grandes ciudades y más de 30 de las capitales de provincia.³²

Pero en este año 2020 ha surgido un nuevo factor de retorno al municipio rural; nos referimos a la pandemia producida por COVID-19 que ha confinado a la población durante algunos meses y ha hecho realidad el teletrabajo, algo que parecía difícil de conseguir en nuestra sociedad. No han sido casos aislados los trabajadores que han optado por la vuelta a municipios, con la consiguiente mejora de los equipamientos domésticos y una cuestión primordial: el acceso a internet, que condiciona su permanencia más o menos definitiva. Por lo que ante los acontecimientos podemos plantearnos la pregunta: ¿se producirá un moderado retorno a la inversa de la ciudad al campo?

VI. Desertización del territorio y aglomeración en las grandes ciudades

La existencia de 8,131 municipios españoles en el año 2020 produce una falsa imagen de la realidad territorial en relación con el número de habitantes, al haberse producido un éxodo permanente de la población desde sus municipios de origen hacia las ciudades, que ofrecen, teóricamente, mejores posibilidades de actividad profesional y nivel de bienestar. Lo que resulta un espejismo y una falacia, pues junto al acceso a los núcleos urbanos de una generación cualificada en sus distintos grados, se ha producido un desplazamiento de perso-

³² Enrique Orduña Rebollo: "Las entidades territoriales inferiores al municipio. Del pasado al futuro" en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. Ramón Martín Mateo*, vol. 1, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p. 771.

nas carentes de cualificación, hacinadas en barrios periféricos y ciudades dormitorio, en los que, con motivo de la pandemia COVID-19, se han puesto de manifiesto las dificultades para evitar contagios en viviendas de 45 metros cuadrados, en las que residen familias de seis o más personas.

La despoblación del territorio se manifiesta, en determinadas regiones, en su mayoría situadas en la meseta norte, aunque la existencia de municipios inferiores a 101 habitantes también afecta a regiones más prósperas. Esta grave situación se confirma ante el estudio realizado en 1994, con datos del censo de 1991, en el que figuraban 797 municipios que no llegaban a 100 habitantes. En 2019 existen casi el doble: 1,356.³³ Desglosados por las comunidades autónomas donde están presentes, nos encontramos con la siguiente distribución:

Número de municipios con menos de 100 habitantes según su comunidad autónoma (2019)			
Comunidad autónoma	Municipios	Comunidad autónoma	Municipios
Andalucía	2	Aragón	210
Cantabria	2	Castilla y León	696
Castilla-La Mancha	265	Cataluña	33
Comunidad Valenciana	24	Extremadura	9
Madrid	10	Navarra	43
La Rioja	62		

Una revisión del mapa de España nos confirma la distribución provincial de los municipios menores a 101 habitantes, situados en una línea imaginaria situada al norte de Madrid y de cuya relación hemos excluido las provincias con menos de diez Ayuntamientos con tal población:

³³ Enrique Orduña Rebollo: *Democracia directa...*, op. cit., p. 413.

Distribución provincial de municipios con menos de 101 habitantes ³⁴					
Provincia	Municipios	Provincia	Municipios	Provincia	Municipios
Ávila	96	Lérida	12	Segovia	75
Barcelona	11	Madrid	10	Soria	117
Burgos	162	Navarra	43	Teruel	97
Cuenca	75	Palencia	73	Valladolid	58
Guadalajara	179	La Rioja	62	Zamora	29
Huesca	29	Salamanca	81	Zaragoza	84

La preocupación aumenta al considerar las cifras de los municipios comprendidos entre las escalas 101 a 500, y a 2,000 habitantes:

Municipios por número de habitantes ³⁵	
Menos de 100 hab.	1,356
De 101 a 500 hab.	2,642
De 501 a 1,000 hab.	1,004
De 1,001 a 2000 hab.	880
Total	5,922

Prácticamente el 73% de los municipios tienen una población inferior a 2,000 habitantes, generando simultáneamente un grave problema de desequilibrio territorial. La desertización es una realidad imparable, mientras la media nacional de habitantes en los 505,990 km² es de 93.73, existen comunidades autónomas cuya media no llega a 30 habitantes por kilómetro cuadrado:

³⁴ Fuente: INE: *Padrón de habitantes a 31 de diciembre de 2019. Distribución de los municipios por provincia y tamaño de los municipios.*

³⁵ Fuente: INE: *Estadística del padrón continuo. Datos provisionales a 1 de enero de 2019. Número de municipios por tamaño.*

Comunidades autónomas cuya densidad media es inferior a 30 habitantes por kilómetro cuadrado ³⁶			
Comunidad autónoma	Población	Km ²	Media habitantes
Aragón	1,319,291	47,720	29.15
Castilla y León	2,399,548	94,227	25.46
Castilla-La Mancha	2,032,863	79,462	25.58
Extremadura	1,067,710	41,635	25.64

Los datos son más significativos al contemplar la relación de provincias con una densidad inferior a 30 habitantes por kilómetro cuadrado:

Provincias con una densidad inferior a 30 habitantes por kilómetro cuadrado ³⁷				
Provincia	Población	Km ²	Media habitantes	Superficie. Porcentaje
Burgos	356,958	14,022	25.46	2.77%
Salamanca	330,119	12,349	26.73	2.44%
Guadalajara	257,762	12,214	21.10	2.41%
Huesca	220,461	15,636	14.10	3.09%
Cuenca	196,329	17,140	11.45	3.39%
Zamora	172,539	10,561	16.34	2.09%
Palencia	160,980	8,052	19.99	1.59%
Ávila	157,640	8,050	19.58	1.59%
Segovia	153,129	6,920	22.13	1.37%
Teruel	134,137	14,809	9.06	2.93%
Soria	88,636	10,306	8.60	2.04%

³⁶ Elaboración propia. Fuentes: respecto de la población: INE: *Datos del Padrón de Habitantes a 31 de diciembre de 2019*; respecto de la extensión en kilómetros cuadrados: Instituto Geográfico Nacional: *Datos Superficie*.

³⁷ Elaboración propia. Fuentes: respecto de la población: INE: *Datos del Padrón de Habitantes a 31 de diciembre de 2019*; respecto de la extensión en kilómetros cuadrados: Instituto Geográfico Nacional: *Datos Superficie*.

Estos datos contrastan con los de las provincias e islas españolas más pobladas, que superan el millón de habitantes: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Alicante, Málaga, Murcia, Cádiz, Baleares, Las Palmas, Vizcaya, La Coruña, Santa Cruz de Tenerife y Asturias.

El dato más significativo es que el 40.71% de la población española reside en ciudades mayores de 100,000 habitantes, mientras que el 3.1% vive en municipios menores de 1,000 habitantes, así el porcentaje de distribución de la población por tramos de municipios es el siguiente:

Porcentaje de habitantes según la densidad de población del municipio de residencia ³⁸	
Menos de 1,000 hab.	3.10%
De 1,001 a 10,000 hab.	17.00%
De 10,001 a 50,000 hab.	26.70%
De 50,001 a 100,000 hab.	13.51%
Más de 100,000 habitantes	40.71%

En España sólo dos ciudades, Madrid y Barcelona, superan el millón de habitantes, y otras quince los 250,000, con la particularidad de que tres (Gijón, Vigo y Hospitalet de Llobregat) no son capitales de provincia, el detalle en la tabla en la siguiente página.

I. Previsiones de la Unión Europea

La Comisión Europea, en 2007, adoptó el programa ESPON 2013, con el fin de proporcionar información comparativa y análisis de las dinámicas territoriales y revelar los potenciales territoriales para el desarrollo de regiones y grandes territorios, contribuyendo a la competitividad europea, a la cooperación técnica y a un desarrollo sostenible y equilibrado. La anterior declaración de prin-

³⁸ Fuente. INE: *Población inscrita en el Padrón a 1 de enero de 2020 (datos provisionales)*.

Ciudades de España con población mayor a 250,000 habitantes ³⁹			
Ciudad	Habitantes	Ciudad	Habitantes
Madrid	3,266,126	Barcelona	1,636,762
Valencia	794,288	Sevilla	688,592
Zaragoza	674,997	Málaga	574,654
Murcia	453,258	Palma de Mallorca	416,065
Las Palmas de G. C.	379,925	Bilbao	346,843
Alicante	334,887	Córdoba	325,701
Valladolid	298,412	Vigo	295,364
Gijón	271,780	Hospitalet de Llobregat	264,923
Vitoria	251,774		

cipios y objetivos se plasmó en el informe Especificidades geográficas y potenciales de desarrollo en Europa (GEOSPECCS2), identificando entre los elementos de su atención el de las regiones con desventajas demográficas graves y permanentes.

En principio, dicho perfil estaba concebido para la situación de las zonas más septentrionales de los países nórdicos, referido al caso de Laponia. El informe de referencia incluía que el fenómeno de la despoblación estaba presente en el norte de Escocia y en el interior de España, concretamente los territorios de Cuenca, Soria y Teruel.⁴⁰ Ahora bien, a estos efectos, deben tenerse en cuenta las conclusiones del II Congreso Nacional de Despoblación en el Mundo Rural, celebrado en la ciudad de Cuenca en 2017:

La despoblación de la España interior y de otros países de la Unión Europea no se debe confundir con las zonas escasamente pobladas del norte de Europa, cuyos procesos y situaciones obedecen a otras causas. Nuestros

³⁹ Elaboración propia. Fuente: INE: *Población de España 2020 (datos provisionales)*.

⁴⁰ Antonio Fernández Tomás *et al.*: *Cuenca, Soria, Teruel y su encaje como área meridional escasamente poblada*, Ciudad Real: Universidad de Castilla-La Mancha, 2015.

territorios despoblados y desfavorecidos son el resultado del modelo territorial fallido.⁴¹

En diciembre de 2013 el Consejo de la Unión Europea aprobó las normas y legislación que debían regir las inversiones de la política de cohesión de la UE para el periodo 2014-2020. Contemplaba las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) como un nuevo instrumento de gestión que permitía unir los diversos Fondos europeos (FEADER, FEDER y FSE) en el territorio, con el fin de implementar las intervenciones multidimensionales e intersectoriales. La figura de las ITI permite a los Estados miembros combinar las inversiones de los diversos ejes prioritarios de uno o varios programas operativos para realizar las intervenciones intersectoriales. Ahora bien, hay que recordar que las ITI sólo se pueden usar de manera eficaz si la zona geográfica específica afectada cuenta con una estrategia territorial intersectorial e integrada, de un conjunto de acciones para la aplicación y los acuerdos de las Administraciones para gestionar las ITI.⁴²

2. La Agenda 2030

Como es sabido, el grave problema de la despoblación no afecta exclusivamente a España y a su estructura territorial, sino que se reproduce en diversos países y diferentes latitudes debido a los conocidos procesos de acumulación de población en las grandes urbes —Ciudad de México, Río de Janeiro, Buenos Aires, etc.— procedente de zonas rurales e incluso de ciudades de tipo medio, cuyos habitantes buscan en la gran ciudad las posibilidades que creen encontrar en ella. Estos movimientos de población, y la consiguiente despoblación, han merecido la atención de múltiples propuestas correctoras, emanadas de

⁴¹ Congreso Nacional de Despoblación en el Mundo Rural, Cuenca, II: *Conclusiones de la Mesa 3. UE, reto demográfico y despoblación*, Cuenca: 2017.

⁴² José Luis Villegas Moreno: “Los gobiernos locales intermedios y la lucha contra la despoblación. Una mirada al caso de Cuenca” en *V Congreso Extraordinario de la OICI*, Badajoz: Diputación provincial y OICI, 2018, pp. 119-120.

organismos internacionales, muy especialmente la declaración aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en la sesión plenaria de 25-27 de septiembre de 2015 denominada “Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” suscrita por España y 192 países más, que entró en vigor el 1 de enero de 2016.

Sobre dicha agenda existe una exhaustiva literatura científica y de divulgación, pero mencionaremos algunos objetivos: erradicar la pobreza en el mundo, garantizar la igualdad de géneros y la educación de calidad, promover el bienestar para todos, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático, etc. Sin embargo, la Agenda 2030 es una declaración, no un tratado; cuestión de gran importancia, pues la Constitución española vincula la consideración de derecho interno sólo cuando se refiere a un tratado y a su aprobación como tal, que debe hacerse conforme al procedimiento de la Ley 25/2014 de 2 de noviembre de Tratados Internacionales, y de no ser así, la agenda no es derecho interno y, por tanto, no obligaría a los entes locales, en este caso, los más afectados por los problemas de la despoblación.

Pero tal situación no tiene excesiva relevancia material en lo que se refiere a la Administración local, pues la mayor parte de los objetivos y las metas contenidas en la agenda son competencias municipales, y al no modificar la distribución interior competencial, cada municipio, en el marco de sus competencias y en el ejercicio de su autonomía, puede asumir la agenda y ordenar su implementación conforme a la misma, independientemente de que lo hagan el Estado o el resto de los municipios.⁴³

3. Respuestas institucionales

Con anterioridad, el Grupo Parlamentario Socialista del Senado formuló una moción aprobada en la sesión extraordinaria del Pleno, de 16 de enero de 2013,

⁴³ Rafael García Maties: “El papel de los gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación. Una visión desde la Agencia Internacional” en *V Congreso Extraordinario de la OICI*, Badajoz: 2018, pp. 170-172.

por la que se constituyó en el seno de la Comisión de Entidades Locales la “Ponencia de un estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España”, al objeto de analizar los factores que provocaron el fenómeno de la despoblación rural, principalmente en la España interior, y de las medidas que debían adoptarse para atajar y revertir dicho fenómeno.

Conscientes los poderes públicos de la trascendencia de la despoblación, a propuesta de la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, se promulgó el Real Decreto 40/2017 de 28 de enero, por el que se crea la figura del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Cargo que fue suprimido por el Real Decreto 129/2020 de 28 de enero, al crearse el Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ubicando tales competencias en la Secretaría General para el Reto Demográfico, de la que depende la Dirección General de Políticas contra la Despoblación. Sin embargo, en septiembre del mismo año de 2020, al ser un organismo de nueva creación, carecía de dotación presupuestaria específica, que debía reflejarse en el proyecto de Presupuestos generales del Estado, en fase de elaboración. En consecuencia, no se habían convocado subvenciones ni otras líneas de ayuda por dicha Secretaría General. Como continuidad de las actuaciones anteriores, el 5 de febrero de 2020 se constituyó en el Senado la Comisión de Despoblación y Reto Demográfico.

4. Las propuestas de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

En el ámbito municipal, objeto prioritario de nuestra atención, hemos de señalar la existencia de múltiples estudios, reuniones, congresos sectoriales y trabajos realizados por las Administraciones públicas en sus respectivos niveles. Por su cuantía es imposible entrar en los detalles, pero destacaremos la actividad de la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias, creada el 27 de septiembre de 2015, en cumplimiento del mandato del XI Pleno de la Organización de 19 de septiembre anterior. En el XII Pleno, celebrado en septiembre de 2019, cambió su denominación por Comisión de Despoblación y del Reto Demográfico, con la convicción de continuar como

interlocutor activo en el trabajo institucional para conseguir la cohesión del conjunto de entidades públicas y privadas para impulsar propuestas y acciones que contribuyan a paliar los efectos de la pérdida de población en los más de 4,000 municipios existentes en las áreas rurales españolas.

Los estudios y propuestas de esta comisión no se han hecho esperar, así, en enero de 2017 se hizo público el informe Población y despoblación en España 2016, realizado a partir de la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística en los años 2015 y 2016. Dicho informe incluía el preocupante subtítulo de que el 50% de los municipios españoles estaban en riesgo de extinción. Con datos que confirmaban el minifundio demográfico, informaba que el 61% del total nacional de los municipios españoles tenían menos de 1,000 habitantes y sólo el 3.15% de la población española vivía en esos municipios. Después del diagnóstico, formulaban las “Propuestas para la lucha contra la despoblación rural”, con la aportación de medidas organizativas y de acción. Entre las primeras, proponían la creación, en cada comunidad autónoma, de un grupo conformado por comunidades y diputaciones provinciales encargado de conocer la realidad y problemática, y adoptar medidas concretas en la lucha contra la despoblación.

Las medidas de acción propuestas comenzaban por el establecimiento de bonificaciones y deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF); bonificaciones y deducciones especiales en impuestos de actividades profesionales y empresariales, incluidas subvenciones a la contratación, y en bonificaciones de cuotas a la seguridad social. Ayudas especiales a la natalidad en municipios menores de 2,000 habitantes. Reforzar las líneas de subvención existentes hasta un 25% para la adquisición y rehabilitación de viviendas que sean primera residencia. Captar viviendas vacías con viabilidad de ser utilizadas o rehabilitadas para ofertar, incluso como segunda residencia, previo establecimiento de normas para evitar la especulación. Ampliar las transferencias económicas que reciben del Estado las diputaciones provinciales para desarrollar planes de empleo rural. Descentralización de la red de recursos asistenciales. Establecer planes concretos de inversión para infraestructuras en los medios rurales, acondicionamiento y mejora de la red viaria.

A partir del estudio y diagnóstico anterior, en abril de 2017, la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó

un importante Documento de Acción. En sus consideraciones previas hacía constar que la regresión demográfica se había convertido en un problema de Estado que implicaba a todas las Administraciones públicas, al ser la despoblación del medio rural una realidad severa de las que confluían en el marco de la regresión demográfica. Reconocía la existencia de un largo proceso que experimentó significativas pérdidas demográficas registradas por el éxodo del campo a la ciudad a partir de los años sesenta del siglo xx. Desafío agudizado en las dos últimas décadas, al relacionarse los desafíos demográficos de los espacios rurales con los siguientes factores a los que debían enfrentarse: envejecimiento, salida de la población joven, caída de la natalidad y baja densidad demográfica —claramente apreciada en la evolución de los datos estadísticos de población expuestos anteriormente—.

El documento incluye la propuesta de un “Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España”. Entre las cuales, nos referiremos a las institucionales, financiación y modelo territorial, iniciadas con el diseño y puesta en marcha de una Estrategia Estatal contra la Despoblación. El primer paso debía constituir la elaboración de un mapa de las zonas de prioridad demográfica y de las unidades funcionales demográficas y redefinir la categoría europea de zonas escasa y muy escasamente pobladas. El reforzamiento de las diputaciones provinciales y de las Administraciones locales intermedias, como entidades de referencia y liderazgo en las políticas de sostenimiento de municipios, atención a la población rural, e intensificar la orientación de sus políticas hacia la corrección de desequilibrios demográficos en su ámbito territorial mediante la garantía de los servicios públicos de competencia local. Considerando fundamental definir expresamente a quién corresponde la competencia, tanto si es única como si es compartida. Promover ante la Unión Europea, el Gobierno de España y las comunidades autónomas que la autoridad de Administración y gestión de los fondos europeos sea liderada por las entidades locales en las partidas destinadas al medio rural. Promover desde las diputaciones, en coordinación con las comunidades autónomas, el refuerzo de los grupos de acción local, para que funcionen como auténticas agencias de desarrollo zonal.

Incorporar a los presupuestos de cada ejercicio de todas las Administraciones públicas una estrategia demográfica, presentando anualmente un informe

de ejecución presupuestaria para cada línea de acción aprobada y una evaluación de sus efectos, así como revisar el modelo de financiación de las entidades locales, cuestión prioritaria defendida por la FEMP desde hace años. Abrir una línea de financiación estatal de acciones socioeconómicas vinculadas contra la despoblación.

Realizar a través de la FEMP, con financiación estatal, un estudio sobre los costes para el sostenimiento de los servicios públicos locales en poblaciones de reducido tamaño, zonas de baja densidad, envejecidas o con núcleos dispersos, a efectos de su consideración en la financiación local con cargo a los tributos del Estado y las comunidades autónomas. Teniendo en cuenta tanto los servicios obligatorios por tamaño demográfico, como los no obligatorios pero esenciales que están siendo prestados desde los municipios y diputaciones. Adaptar y redefinir el concepto de “población vinculada” a los municipios con un mínimo periodo de residencia anual que sirva para evaluar y cuantificar el coste del acceso para todos a los derechos y servicios locales, tanto de los residentes como de la población temporal.

Finalmente, evaluar y, en su caso, promover la creación de incentivos económicos y de carrera profesional para los empleados públicos que fijen su residencia habitual en el municipio o zona rural en que presten sus servicios, así como considerar la creación de un fondo de guarda y custodia del territorio.

Continúan veintitrés medidas sobre economía y empleo, nueve de servicios públicos y sociales, seis de vivienda, once de infraestructuras, comunicaciones y transportes, de las cuales referiremos las siguientes: a partir del análisis exhaustivo del estado de la red viaria, realizar un mapa de distancias de acceso a los servicios básicos (sanidad, educación, servicios sociales y comerciales) y a las grandes infraestructuras (autopistas, autovías, tren de alta velocidad), para establecer un plan de prioridades en la ejecución de nuevas infraestructuras de acceso, concertado entre las Administraciones públicas competentes. Será preciso establecer objetivos específicos de inversión anual para inversiones en la red viaria, fijando las prioridades de inversión plurianual con el concurso de las diputaciones provinciales y Ayuntamientos.

En materia de comunicaciones es fundamental la redacción de un plan digital para reducir la brecha digital y disponer de redes de calidad y de muy alta velocidad, para lo que fijaba un plazo hasta el año 2020, a efectos de que todos

los hogares y empresas pudiesen disponer de conectividad con banda ancha al menos de 30 Mbps, en todos los municipios, y en los de más de 1,000 habitantes la conexión alcanzase más de 100 Mbps. Necesidad de garantizar la universalidad de acceso telefónico y calidad de las conexiones móviles, fomentar la formación digital de la población rural y arbitrar planes de aceleramiento de la implantación y desarrollo de la Administración electrónica y extensión de las TIC en actividades educativas, culturales, sociales, empresariales, etc. Conjunto de propuestas que se encuentran en fase de expansión y realización, pero que en algunos aspectos, como la conexión a internet, no han alcanzado los resultados previstos.

Las propuestas en materia de vivienda comprenden los incentivos demográficos con ayudas especiales a la natalidad, las bonificaciones impositivas para familias e hijos residentes en el medio rural y la implantación de servicios de guardería de proximidad. Completa la relación de medidas con las de contenido cultural, comenzando con la implantación de programas coordinados entre el Estado, las comunidades autónomas y las diputaciones para la recuperación y conservación del patrimonio monumental de las áreas rurales. Para conseguirlo es preciso potenciar las estrategias territoriales de comunicación que pongan en valor la lucha contra la despoblación del medio rural como fuente de riqueza patrimonial, económica y medioambiental del conjunto del país, incluido el promover acciones educativas que contribuyan a difundir la realidad y los valores del medio rural.

5. Aportación de la OICI a la lucha contra la despoblación

La reiterada y manifiesta solidaridad de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal con los pequeños municipios y sus problemas estructurales, administrativos, económicos, sociales, etc., se concretó en el V Congreso Extraordinario de la OICI celebrado en la ciudad española de Badajoz en octubre de 2017. Bajo la rúbrica “Cooperación Intermunicipal y Gobiernos Locales Intermedios”, la reunión, configurada exclusivamente con carácter doctrinal y de la que al año siguiente se editó su contenido bajo los auspicios

de la diputación provincial de Badajoz y la OICI,⁴⁴ tuvo dos planteamientos: por un lado, la consideración institucional del escalón supramunicipal de la Administración local, que incluía la intermunicipalidad y la cooperación, formación de empleados locales y el papel de las diputaciones ante la situación de los pequeños municipios españoles.

El otro planteamiento estuvo dedicado al grave problema de la despoblación territorial en la España del siglo XXI, con aportaciones generalistas, por Díaz-Regañón⁴⁵ y García Maties.⁴⁶ La exposición de espacios territoriales concretos se refirieron a dos zonas afectadas por esta grave situación: Cuenca y la Siberia Extremeña. El primer caso, expuesto por el profesor Villegas Moreno,⁴⁷ y el segundo, por las también profesoras Ana Nieto Masot y Gema Cárdenas Alonso.⁴⁸ El denominador común de todas las aportaciones estaba centrado en el papel y la cooperación de las diputaciones provinciales a los pequeños municipios y su obligado protagonismo en la lucha contra la despoblación.

VII. Una reflexión final

De lo anteriormente expuesto, comprobamos la existencia de un problema doble en la estructura municipal española. Por un lado el elevado número de Ayuntamientos, a consecuencia de un pasado histórico de varios siglos, que se prolonga hasta nuestros días, y por otro, la crisis de la desertización del territorio por la despoblación surgida desde la segunda mitad del siglo XX y agudizada en las dos décadas transcurridas del XXI. Ambas cuestiones están

⁴⁴ V Congreso Extraordinario de la OICI, Badajoz: Diputación Provincial, OICI, 2018.

⁴⁵ Rafael Díaz-Regañón García-Alcalá: "Los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación" en *V Congreso...*, op. cit., pp. 133-140.

⁴⁶ Rafael García Maties: op. cit., pp. 157-176.

⁴⁷ José Luis Villegas Moreno: op. cit., pp. 117-132.

⁴⁸ Ana Nieto Masot y Gema Cárdenas Alonso: "Los Gobiernos locales y la despoblación en territorios de baja intensidad demográfica. El caso de Extremadura (so de España)" en *V Congreso...*, op. cit., pp. 141-156.

firmemente conectadas, razón por la que hemos optado realizar una síntesis de ambas para ofrecer un panorama de la realidad municipal en España.

Para ello, hemos tomado como indicadores la información estadística existente del pasado y la actualizada a 31 de diciembre de 2019, cuyo análisis nos ha permitido conocer la situación real en las provincias más afectadas, dotadas del mayor número de municipios, y las menos pobladas: Teruel, Soria, Cuenca; o las que han sido y son objeto de desplazamientos de sus habitantes: Burgos, Guadalajara, Badajoz, Zamora, Palencia, Huesca, etc., hacia los verdaderos polos de atracción que configuran las grandes urbes y que confrontan con la acumulación de habitantes en las 15 ciudades mayores españolas.

En estas se ha producido un fenómeno en doble sentido, pues mientras que, en ocasiones, de su alfoz procede la mayoría de las últimas segregaciones, en otras, en los municipios limítrofes que han permanecido, se ha producido un incremento de habitantes, configurando una amplia zona de población urbana, ocasionalmente en detrimento de la propia área central de la ciudad, a cuyo alrededor existen municipios en crecimiento. Recordemos a estos efectos el caso de Valladolid: mientras en la ciudad su población ha descendido a 298,412 habitantes, la de los municipios circundantes ha aumentado: Tudela de Duero, a 15 km, 8,564; Laguna de Duero, a 6 km, 22,725; Arroyo de la Encomienda, a 6 km, 20,179 y La Cistérniga, a 5 km, 9,019. En este caso, como en otros varios, se plantea un nuevo problema enmarcado en la prestación de servicios públicos que forzosamente deben recurrir a fórmulas asociativas, aunque lo más idóneo fuese la constitución de áreas metropolitanas previstas en la Ley de Bases de Régimen Local.

Pero debemos añadir algo más que hemos omitido en el análisis evolutivo de la estructura municipal y demográfica española a causa de la extensión que supondría incidir en la consideración de las entidades locales menores, ya previstas en el Estatuto Municipal de 1924 y definidas como entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas (LRBRL 7/1985 de 2 de abril, art. 3º.2.a), cuestión abordada en un trabajo anterior.⁴⁹

⁴⁹ Enrique Orduña Rebollo: *Democracia...*, op. cit., pp. 414 y ss.

Las entidades locales menores se localizan en las provincias a que nos estamos refiriendo: Segovia, Burgos, etc., pero principalmente se configuran en territorios de alta dispersión demográfica, núcleos de población aislada, zonas montañosas o viviendas rurales; son conocidas con diversas denominaciones: parroquias, lugares, etc., abundantes en Asturias, León, Cantabria y, principalmente, en Galicia. Su estudio requiere un tratamiento específico, por su complejidad y extensión, que supera, de momento, a nuestra consideración, pues requiere una puesta al día del mencionado trabajo *Democracia directa...* después de un cuarto de siglo de su edición.

La supresión de municipios, impulsada por principios tecnocráticos de los últimos cincuenta años, con sus afanes racionalizadores, normalizadores y principalmente economicistas, intentan justificarse por una pretendida solidaridad y el derecho a una óptima en la calidad de los servicios públicos para todos los ciudadanos, tanto en el pasado, como en el presente, se han mostrado fallidos. Las experiencias nos han enseñado que, tanto la supresión, como la fusión o agregación de municipios, impulsada por los poderes públicos superiores, han ofrecido notorios inconvenientes de superación difícil, debido, principalmente, a la resistencia por parte de sus actores a perder la totalidad de su sustantividad jurídico-administrativa e incluso cualquier fracción de ella. Este sentido de la individualidad, dominante en los medios rurales, y la conservación de su personalidad, han sido razones de tales fracasos integradores.

Pese a los ejemplos y experiencias exteriores, la opinión popular ofrece resistencias a una masiva eliminación de Ayuntamientos de escasa población. Recordemos que el abandono de los mismos, mayoritariamente, no es definitivo, como lo demuestra la vuelta a los orígenes rurales en el tiempo libre, configurando la existencia de una segunda residencia que diversas propuestas correctoras, como hemos visto, tienen en cuenta. Mucho más en una situación como la actual, cuando aquejados por la grave crisis de la pandemia COVID-19, esa vuelta a los pueblos ha sido mucho más que testimonial.

Pero las soluciones supresoras contienen algo más grave, pues la degradación de muchos de los actuales municipios a la condición de entidades locales menores y con la simple eliminación de todo vestigio de su autonomía, no se conseguiría superar el mantenimiento material de la comunidad local dotada de sentido propio y original, produciendo la situación más temida: la deser-

tización real del territorio, al desaparecer la institución que lo ocupa. Situación que hemos denunciado en ocasiones anteriores, por tanto, la presencia de escasos ciudadanos en un municipio no es razón para su eliminación, y los poderes públicos tienen la obligación de ofrecerles localidad de servicios adecuada. A propósito, he de recordar la opinión de la presidenta de la Comisión de Despoblación y Reto Demográfico en el Senado, con motivo de su constitución:

[...] mientras que quede algún ciudadano, aunque sea en el municipio más pequeño del país, ese municipio tendrá vida, no será vaciado; por tanto, mientras que haya ciudadanos que apuesten por nuestro medio rural, habrá esperanza de supervivencia.⁵⁰

Han pasado los tiempos carentes de libertades públicas, y es cierto que no se deben admitir segregaciones voluntaristas, que no reúnan las condiciones exigidas por la legislación, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, en cuanto a territorio, población y solvencia económica, pero tampoco destruir cuerpos vivos, como decía Burke.

Por tanto, es conveniente que en lo sucesivo no se suprima ningún municipio, excepto cuando medien causas de desaparición física o natural, respetándose los existentes con sus peculiaridades, usos, costumbres y autonomía, de la que gozan constitucionalmente.

Si resulta evidente que la práctica totalidad de los pequeños municipios carecen de medios adecuados para atender los servicios necesarios, y garantizar su calidad, así como asegurar su existencia y continuidad, es preciso que las diputaciones provinciales materialicen su objetivo prioritario de la cooperación y asistencia a todos los municipios.

Al configurarse el Estado de las autonomías, determinadas competencias han sido asumidas por las comunidades autónomas, como la sanidad, la educación, etc. Una vez más debemos reiterar la necesidad de que las diversas

⁵⁰ *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Despoblación y Reto Demográfico, Sesión del día 5 de febrero de 2020, n. 26, p. 2.

Administraciones actúen coordinadamente en la prestación de servicios públicos de calidad a los municipios de menor población. Sin olvidar la necesidad de implementar en todo el territorio, no sólo el acceso a la telefonía móvil, sino a internet, pues como se ha indicado anteriormente, el confinamiento de la población durante los meses de marzo a junio del presente año, a consecuencia de la pandemia, ha impulsado el teletrabajo, con los consiguientes cambios que en el comportamiento y en lo económico social ha supuesto, incluido el retorno a los pueblos de origen o a las segundas viviendas, en múltiples ocasiones.

Recíprocamente, para que estas entidades locales logren la buena calidad de los servicios y hacer realmente eficaces las acciones de cooperación, deben buscar fórmulas asociativas para constituir mancomunidades de servicios y agrupaciones, como es el caso del mantenimiento de secretario y otros funcionarios técnicos comunes, lo que de ninguna manera debe suponer la aparición de un nuevo nivel administrativo.

Bibliografía

- V Congreso Extraordinario de la OICI*, Badajoz: Diputación Provincial, OICI, 2018.
- ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Gonzalo: *El Antiguo Régimen. Los Borbones*, Madrid: Alianza Editorial, 1975.
- ARTOLA, M. y FLAQUER MONTEQUI, R.: *La Constitución de 1812*, Madrid: Iustel, 2008.
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph: *La ciudad ordenada*, Madrid: Universidad Carlos III, 1997.
- *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid: IEAL, 1985.
- CASTRO, C.: *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid: Alianza, 1979.
- Censo de Castilla de 1591*, E. García España y Molinié Bertrand (est. analítico), Madrid: INE, 1986.
- CLAVERO SALVADOR, B.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid: Tecnos, 1984;
- *Manual de historia constitucional de España*, Madrid: 1988.
- COMELLAS, J. L.: “Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812” en *Revista de Estudios Políticos*, n. 162, Madrid: 1962.
- CONGRESO NACIONAL DE DESPOBLACIÓN EN EL MUNDO RURAL, CUENCA, II: *Conclusiones de la Mesa 3. UE, reto demográfico y despoblación*, Cuenca: 2017.
- Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Despoblación y Reto Demográfico, Sesión del día 5 de febrero de 2020, n. 26.

- DÍAZ-REGAÑÓN GARCÍA-ALCALÁ, Rafael: “Los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación” en *V Congreso Extraordinario de la OICI*, Badajoz: Diputación Provincial, OICI, 2018.
- España dividida en provincias e intendencias*, ed. facsímil de la de 1789, Miguel Artola (pról.), Madrid: INAP, 2001.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio *et al.*: *Cuenca, Soria, Teruel y su encaje como área meridional escasamente poblada*, Ciudad Real: Universidad de Castilla-La Mancha, 2015.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: “Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)” en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: IEA, 1971.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La formación histórica del principio de autotutela en la administración” en *Moneda y Crédito*, n. 128, Madrid: 1974.
- GARCÍA ESPAÑA, Eduardo: *Poblaciones imputadas en la primera mitad del siglo XIX*, Madrid: INE, 2002.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: *El origen del municipio constitucional*, Madrid: IEAL, 1983.
— *Esquemas del constitucionalismo español. 1808-1976*, Madrid: 1976.
- GARCÍA MATÍES, Rafael: “El papel de los gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación. Una visión desde la Agencia Internacional” en *V Congreso Extraordinario de la OICI*, Badajoz: Diputación Provincial, OICI, 2018.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín: *El corregidor castellano. 1348-1808*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1979.
- INE: *Censo de Población de 1991. Poblaciones de derecho y hecho de los municipios españoles*, Madrid: 1992.
— *Poblaciones de hecho de los municipios españoles según los censos oficiales 1900 a 1981*, Madrid: 1987.
- MANZANO MANZANO, Juan: *La incorporación de las Indias a la Corona de Castilla*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1948.
- MARTÍN MATEO, R. y ORDUÑA REBOLLO, E.: “La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas Constituciones españolas” en *ICE*, n. 549, Madrid: 1979.
- MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E.: “Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931” en *Descentralización administrativa*, vol. I, Madrid: Alfaguara, 1973.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia: 1979.
- MORELL OCAÑA, L.: *El régimen local español*, Madrid: 1988.
- NIETO MASOT, Ana y CÁRDENAS ALONSO, Gema: “Los Gobiernos locales y la despoblación en territorios de baja intensidad demográfica. El caso de Extremadura (so de España)” en *V Congreso Extraordinario de la OICI*, Badajoz: Diputación Provincial, OICI, 2018.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique: “Constitución y Ayuntamientos en 1812” en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Madrid: Tecnos, 1989.
— *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*, Madrid: Civitas, 1994.

- “Democracia municipal. Defensa institucional del municipio iberoamericano” en *XXX Congreso Iberoamericano de Municipios*, Guadalajara: 2015.
- “El concejo abierto en los núcleos de población entre el Esgueva y el Pisuegra: siglos XI y XII” en *Ego Comes Petrus*, Valladolid: Ayuntamiento, 2019.
- “Estudio preliminar” en *Subdivisión en partidos judiciales de la nueva subdivisión territorial de la Península e islas adyacentes, 1834*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, INAP, 2000.
- *Evolución histórica de la diputación provincial de Segovia. 1813-2018*, vol. 1, Segovia: Diputación, 2019.
- *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid: Iustel, 2008.
- *Historia del Estado español*, Madrid: Marcial Pons, 2013.
- “Las entidades territoriales inferiores al municipio. Del pasado al futuro” en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. Ramón Martín Mateo*, vol. 1, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.
- *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español” en *Revista de Estudios de la Administración Local*, n. 291, enero-abril de 2003, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “La región y la legislación histórica de régimen local” en *Las autonomías regionales en España*, Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva, 1977.
- POSADA, A.: *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, 2a ed., Madrid: IEAL, 1982.
- *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias mandadas imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey Don Carlos II, etc.*, Ramón Menéndez Pidal (pról.), Juan Manzano Manzano (est. preliminar), 4 vols., Julián de Paredes, 1681, Madrid: Edición facsímil de Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1973.
- SENADOR GÓMEZ, Julio: *Castilla en escombros*, 2a ed., Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- SEVILLA ANDRÉS, D.: *Historia política de España*, Madrid: 1968.
- TOCQUEVILLE, Alexis de: *La democracia en América*, México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- VILLEGAS MORENO, José Luis: “Los gobiernos locales intermedios y la lucha contra la despoblación. Una mirada al caso de Cuenca” en *V Congreso Extraordinario de la oici*, Badajoz: Diputación Provincial, OICI, 2018.

LA CUESTIÓN DE
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO:
UNA VISIÓN INTRODUCTORIA

Luciano Parejo Alfonso

Luciano Parejo Alfonso es doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona (junio, 1977) y catedrático emérito de Derecho Administrativo. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran: derecho de ordenación del territorio; urbanismo y vivienda; ordenación y gestión ambiental y clima; gobierno territorial y local; y seguridad, sostenibilidad y precaución. Es autor de numerosos libros, entre los que se encuentran: *Transformación y ¿reforma? del derecho administrativo en España* (INAP y Editorial Derecho Global, Madrid, 2012), *La disciplina urbanística* (2ª ed., Editorial Iustel, 2012), *El concepto del derecho administrativo* (2a ed. actualizada, Ed. Jurídica Venezolana y Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009), *Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa* (Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008) y *Crisis y renovación en el derecho público* (Ed. Palestra, Lima, 2008), además tiene colaboraciones en múltiples libros, por ejemplo: “El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo” en la obra colectiva *El nuevo régimen jurídico del suelo* (Ed. Iustel, Madrid, 2008). Es miembro de organismos como el Colegio de Abogados de Madrid y la Asociación Hispano-Italiana de Profesores de Derecho Administrativo. Actualmente es académico de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina).

I. La organización territorial del Estado en el constitucionalismo: entre Escila uniformizado y Caribdis separadora

La entidad histórica de España encuentra expresión literaria ya en la segunda mitad del siglo XVI, en la personificación coronada que, en la jornada I de la comedia cervantina del cerco de Numancia (*Destrucción o tragedia de Numancia*), dice ser precisamente la “sola y desdichada España”. Ello explica que, junto con su consideración como nación en nuestro primer acto verdaderamente constituyente de 1812¹ (arts. 1 y 2), y la reiteración de tal pronunciamiento —en unos u otros términos— en todos los textos constitucionales posteriores hasta hoy,² la forma de entender la nación no ha sido, ni es, entre nosotros, única,

¹ Incluso en el Estatuto de Bayona se habla de España como nación (art. 1).

² Salvo, por razones obvias (en cuanto mera “revisión” del gaditano), en el de 1837. El de 1845 habla de nación española (art. 11), el no promulgado de 1856 se expresa de forma parecida al de 1812 (art. 1), el de 1869 residencia la soberanía esencialmente en la nación (art. 32), el republicano federal de 1873 determina los Estados componentes de la nación española (art. 1), el de 1876 reconstituye la monarquía española aludiendo a los derechos de la nación (art. 14), el de 1931 configura España como república democrática

determinando que —como dejó señalado F. Tomás y Valiente³— el problema principal de España haya sido y continúe siendo el de “hacerse” a sí misma, que no tanto el de establecer su régimen político.⁴ El eje sobre el que ha pivotado hasta ahora la discrepancia es el determinado por las ideas de unidad y pluralidad y, consecuentemente, la alternativa organizativa centralización-descentralización. De los tres ensayos históricos de descentralización política,⁵ el de 1873 fracasó, el de 1931 quedó frustrado y el de 1978, que hasta hace bien poco parecía haber cuajado gracias al hallazgo, finalmente, de la fórmula adecuada,⁶ ha experimentado en los últimos años un acusado cambio en el curso de su desarrollo y consolidación cuya salida dista, al día de hoy, de ser clara.

II. El trasfondo histórico del problema

Como ha puesto de relieve S. Muñoz Machado,⁷ no habiendo sido capaz el reformismo borbónico de completar la tarea de realizar la nación, la asunción por esta, en 1812, de la soberanía, en modo alguno expresó una unidad política, jurídica y económica ya cuajada. Y la historia del siglo XIX es la de la frustración, en lo esencial, de la construcción, sobre tal soporte, de un Estado fuerte

de trabajadores cuyos poderes emanan del pueblo (art. 1), y el actual, de 1978, fundamenta el orden constitucional, como es bien sabido, en la indisoluble unidad de la nación española (art. 2).

³ Prólogo al tomo xxv “La España de Felipe IV. El gobierno de la monarquía, la crisis de 1640 y el fracaso de la hegemonía europea” de la *Historia de España*, iniciada por Ramón Menéndez Pidal y dirigida por José María Jover Zamora, Madrid: Ed. Espasa Calpe, 1994.

⁴ Cervantes hace decir ya al personaje “España” (en la ya citada jornada 1 de la *Destrucción o tragedia de Numancia*): “mis famosos y valientes hijos *andan entre sí mismos diferentes*”; y, refiriéndose ya a estos: “Jamás entre su pecho concertaron los divididos ánimos furiosos; antes entonces más los apartaron cuando se vieron más menesterosos” (la cursiva es obviamente nuestra).

⁵ Véase, a este respecto, R. L. Blanco Valdés, en la introducción a su obra *El laberinto territorial español*, Madrid: Alianza Editorial, 2014.

⁶ Tempranamente teorizada por S. Muñoz Machado: *Derecho público de las comunidades autónomas*, Madrid: Ed. Iustel. De la primera edición, el primer tomo se publicó en 1982, y el segundo, dos años después.

⁷ S. Muñoz Machado: *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid: Ed. Iustel, 2006.

y centralizado capaz de realizar las políticas generadoras de las condiciones indispensables para la efectividad de la unidad, especialmente en punto a la consolidación del sentimiento nacional. No siendo posible aquí un mayor análisis, baste con señalar el insuficiente y deficiente desarrollo por el Estado de su papel infraestructural en la creación de los presupuestos de un mercado y una economía nacionales, el fracaso de la política de enseñanza pública como factor de integración nacional, la ausencia de una política lingüística dirigida a asegurar una lengua verdaderamente común, la insuficiente igualación de los españoles en materia fiscal y aduanera, el establecimiento tardío del servicio militar obligatorio y, muy especialmente, de la unificación, incompleta en todo caso, del derecho⁸ (por persistencia de los derechos civiles forales de Cataluña, Aragón y Mallorca —no tocados en su día por los Decretos de Nueva Planta—, y los de Navarra y el País Vasco —nunca afectados—, y también el de Galicia)⁹. No puede extrañar, por ello, la ausencia, entre nosotros, de símbolos nacionales plenamente aceptados y asumidos: bandera, himno y fiesta nacional.

Se explica, por tanto, que la España que llega al siglo xx esté lejos de encarar un proyecto común (lo que se refleja en el desánimo generalizado del que se hace eco la literatura) y albergue la emergencia —en particular en Cataluña y el País Vasco— de planteamientos de autonomía basados en consideraciones étnicas, lingüísticas, culturales e históricas y expresivos de un rechazo del centralismo y el uniformismo.

Estos nacionalismos evolucionan hacia el particularismo y el rechazo de las estructuras estatales, consideradas ajenas e impuestas —es el caso del catalán, tras el fracaso de la descentralización administrativa de 1914 (Mancomunidad catalana) y en la estela de las ideas de V. Almirall y E. Prat de la Riba—, o el foralismo pactista, a caballo entre la autonomía integrada y la independencia

⁸ F. Tomás y Valiente (*Manual de historia del derecho español*, Madrid: Tecnos, 1981, p. 536) habló, por ello, de mala construcción de una sociedad: dotada de Constitución, pero carente de Código Civil hasta prácticamente el final del siglo.

⁹ No puede dejar de destacarse que la pretensión de conservación de las propias instituciones en las llamadas provincias exentas se manifestó ya en el proceso constituyente de Cádiz, proclive como era a la idea de ausencia de contradicción entre orden constitucional liberal y persistencia de los fueros vascos, por más que el resurgimiento de la foralidad tenga lugar con el convenio de Vergara.

—es el caso del vasco, basado en la reconstrucción del origen del señorío y condicionado por la evolución del pensamiento de S. Arana—, para abocar en los Estatutos de Nuria y Guernica, respectivamente. La idea subyacente es la disposición de las correspondientes comunidades sobre su autogobierno.

Se entiende así la singularidad de la fórmula constitucional de 1931: el Estado integral, que —en la interpretación *ex post* de F. Tomás y Valiente¹⁰— constituye la fórmula encontrada para la superación de los opuestos planteamientos en la época sobre el problema de la organización territorial vía integración de la diversidad regional en la República, concebida como “gran España”, situada por encima de la dialéctica todo-parte. Es ya lugar común la existencia de notables paralelismos con la establecida luego en 1978:

- El descanso en el consenso de las fuerzas políticas determinantes, si bien alcanzado ahora con carácter previo en el pacto de San Sebastián de 1930, en el que está implícita la aceptación del derecho a decidir el autogobierno y manifiesta, sin perjuicio de la referencia expresa a Cataluña, la de la extensión del mismo al resto de las regiones que pretendan una vida autónoma.
- La legitimación *ex post* del desencadenamiento del proceso de asunción de la autonomía regional (concretamente por Cataluña, al proclamar Macià el Estado catalán).
- El rechazo de la solución federal en su versión uniforme y la opción por una más evolucionada, por permisiva de la diversidad del alcance del autogobierno regional, conforme dejó claro ante las Cortes Luis Jiménez de Asúa en su presentación del texto constitucional.
- La entrega de la precisión del modelo territorial constitucional a la lógica del proceso de formulación y aprobación de los estatutos regionales, con prefiguración, así, de los elementos calificados hoy —en el Estado autonómico— como “desconstitucionalización” y “asimetría”.

¹⁰ F. Tomás y Valiente: “El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada” en J. L. García Delgado y M. Tuñón de Lara (coords.): *La II República Española. El primer bienio: III Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España*, Madrid: Siglo XXI, 1987, pp. 379-395.

III. La prefiguración del Estado autonómico en el tránsito de la dictadura a la democracia

La frustración traumática del Estado integral y la larga dictadura franquista explican que, ya en el ocaso de esta (por decadencia biológica del dictador) y desde luego a la muerte de este, la reivindicación de restablecimiento de la democracia descansará en la doble identificación de dictadura con centralismo y uniformidad, y democracia con autonomía y pluralidad. El péndulo oscilaba de nuevo inevitablemente hacia la descentralización.

Junto a los esfuerzos de los partidarios acérrimos del régimen franquista por perpetuarlo evitando cualesquiera cambios, pronto surgen voces —significadamente las de J. M^a de Areilza y L. García San Miguel¹¹— que lanzan la idea del aperturismo capaz de conducir a una transición a la democracia. Y a esta apuntan ya fórmulas, inscritas en el llamado reformismo, significativamente las articuladas por M. Herrero de Miñón y J. de Esteban Alonso (sobre la base, este último, de informe elaborado por un equipo bajo su coordinación). El primero¹² postuló, recurriendo al principio monárquico, la existencia de competencia suficiente del rey para, en el momento de producirse el supuesto sucesorio, inducir la necesaria transformación política. Y el segundo¹³ planteó, aceptando la posición reformista, una solución “desarrollista” en términos que abocarían en una verdadera ruptura con el régimen franquista.

En la escena política se suceden, sin éxito, el tímido aperturismo anunciado el 12 de febrero de 1974 por C. Arias Navarro al poco de ser nombrado presidente del Gobierno (último del régimen franquista y primero de la monarquía de Juan Carlos) y los proyectos de reforma planteados sucesivamente por M. Fraga Iribarne y A. Garrigues y Díaz Cañabate en el seno del segundo Gobierno Arias Navarro. De esta suerte, la transición a la democracia propiamente dicha ha de esperar al nombramiento de A. Suárez González como

¹¹ Véase L. García San Miguel: *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español 1973-1978*, España: Editora Nacional, 1981.

¹² M. Herrero de Miñón: *El principio monárquico*, Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1972.

¹³ J. de Esteban Alonso *et al.*: *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona: Ariel, 1973.

presidente del Gobierno y de T. Fernández-Miranda como presidente del Consejo del Reino y de las Cortes para la elaboración de la llamada Ley para la Reforma Política que, según el planteamiento de Fernández-Miranda, debía permitir —en fórmula ya famosa— ir de la ley a la ley a través de la ley. Aprobada la citada ley por las propias Cortes franquistas, tuvieron lugar en 1977 las primeras elecciones democráticas. El tránsito de la dictadura a la democracia se produjo, pues, ciertamente con turbulencias, pero pacíficamente y gracias a una opción reformista abierta a un resultado final de ruptura completa con el orden de partida: la Constitución de 1978.

Con R. L. Blanco Valdés¹⁴ cabe diferenciar, en la transición, pues, dos etapas: la de reforma, que va desde la designación de A. Suárez, en julio de 1976, hasta la aprobación de la Ley para la Reforma Política a finales de ese año, y la de ruptura, que va desde dicha aprobación hasta las primeras elecciones de junio de 1977.

IV. La fragua del Estado autonómico: de las preautonomías al consenso en el proceso constituyente

Las específicas circunstancias de la transición política aconsejaron al Gobierno Suárez dar, anticipándose al proceso constitucional, un primer paso de muy alto valor simbólico, pero controvertido por condicionante de dicho proceso: el restablecimiento provisional de la Generalitat catalana mediante el dictado del Real Decreto-Ley 41/1977, de 7 de septiembre. Este primer paso, interpretable como “devolución” a Cataluña del autogobierno alcanzado en la II República, implicó la conexión inevitable con la solución dada a la organización territorial en 1931 (incluidas sus técnicas, como, particularmente, las transferencias de servicios) y, dada la vinculación establecida en la transición entre democracia y descentralización, el desencadenamiento de la lógica de su generalización, lo que tuvo lugar, efectivamente (con anticipación también de la técnica del consenso: participación de las fuerzas políticas en la elaboración

¹⁴ R. L. Blanco Valdés: op. cit., p. 170.

de las correspondientes normas), primero mediante el establecimiento del Consejo General del País Vasco, por Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, aprobatorio del correspondiente régimen preautonómico, y seguidamente, los de igual aprobación de los regímenes preautonómicos —todos de 1978— de Galicia,¹⁵ Aragón,¹⁶ Canarias,¹⁷ País Valenciano,¹⁸ Andalucía,¹⁹ Islas Baleares,²⁰ Extremadura,²¹ Castilla y León,²² Asturias,²³ Murcia²⁴ y Castilla-La Mancha.²⁵

La prefiguración, en lo esencial, del modelo de organización territorial sobre el dibujado por la Constitución de 1931, que inevitablemente derivaba de esta anticipación provisional de las autonomías territoriales,²⁶ ha sido objeto de crítica doctrinal²⁷ por razón de las notables diferencias existentes —a pesar de las similitudes igualmente presentes— entre los momentos constituyentes de 1931 y 1978, particularmente en punto a la generalización del acceso a la autonomía, y la procedencia de que el segundo se hubiera centrado en la pertinencia o no, dado su impacto sobre la organización estatal en sentido estricto, de

¹⁵ Real Decreto-Ley 7/1978, de 16 de marzo.

¹⁶ Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo.

¹⁷ Real Decreto-Ley 9/1978, de 17 de marzo.

¹⁸ Real Decreto-Ley 10/1978, de 17 de marzo.

¹⁹ Real Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril.

²⁰ Real Decreto-Ley 18/1978, de 13 de junio.

²¹ Real Decreto-Ley 19/1978, de 13 de junio.

²² Real Decreto-Ley 20/1978, de 13 de junio.

²³ Real Decreto-Ley 29/1978, de 27 de septiembre.

²⁴ Real Decreto-Ley 30/1978, de 27 de septiembre.

²⁵ Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre.

²⁶ El proceso preautonómico, además de la difusión de la aspiración a la autonomía, influyó decisivamente en la ulterior generalización de esta y produjo el efecto de prefiguración tanto del mapa autonómico (sólo quedaron fuera de las preautonomías Madrid, Cantabria y La Rioja), como de la identificación de la autonomía con órganos propios de poder político-administrativo.

²⁷ En especial por S. Muñoz Machado (*El problema...*, op. cit.), con la autoridad que le proporciona haber sido asesor del Ministro Adjunto para las Regiones, primer teorizador del Estado autonómico y miembro de la Comisión de Expertos sobre autonomías constituida bajo la presidencia de E. García de Enterría.

la entrega de la decantación final de la organización territorial a sucesivos y diversos procesos de acceso al autogobierno, es decir, a lo que se ha venido en llamar impropia la autonomía a la carta.

En cualquier caso, iniciado el camino que había de conducir a la plena democracia, el carácter ciertamente atípico²⁸ del proceso puesto en marcha al efecto,²⁹ que traía causa sin duda del peculiar arbitrio empleado para transitar del régimen dictatorial a la democracia, tuvo, por su resultado final, verdadera naturaleza constituyente. En tal proceso volvió a adoptarse, como en 1930, pero ahora ya al debatir el orden constitucional a establecer y bajo el impulso de los resultados electorales de 1977 (equilibrio sustancial entre las opciones políticas básicas de derecha e izquierda), el método del consenso, es decir, del compromiso entre las fuerzas políticas. Tal proceder presentó, sin embargo, características con indudables consecuencias ulteriores: relativa opacidad — dado el carácter confidencial o reservado de las deliberaciones— de los debates conducentes a muchas de las soluciones alcanzadas en la ponencia constituida para la elaboración del anteproyecto de texto constitucional; minimalismo en la formulación de dichas soluciones, al abordarse los asuntos de especial dificultad para el acuerdo (utilización de los que R. L. Blanco Valdés³⁰ —con terminología schmittiana— ha calificado de “pactos apócrifos”); y recurso, por tanto, al pactismo de forma generalizada. El pacto apócrifo por excelencia fue

²⁸ Este carácter dio lugar, en su día, a debate en la doctrina constitucionalista acerca de la verdadera naturaleza del proceso.

²⁹ Condición ordinaria de las Cortes y, por tanto, del Congreso de los Diputados que adoptó la iniciativa habilitada por el artículo 3 de la Ley para la Reforma Política y creación en el seno de dicho Congreso de una comisión para los asuntos constitucionales, y en el de esta, a su vez, de una ponencia en la que no intervinieron todos los grupos políticos con representación parlamentaria.

Los miembros de la ponencia fueron J. Solé Tura (Grupo Parlamentario Comunista), M. Roca Junyent (Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana), J. P. Pérez-Llorca y Rodrigo (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), G. Peces Barba Martínez (Grupo Parlamentario Socialista), M. Herrero Rodríguez de Miñón (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), M. Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario de Alianza Popular) y G. Cisneros Laborda (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático). No tuvieron representación en la ponencia, por tanto, ni el PSp, ni la Minoría vasca.

³⁰ R. L. Blanco Valdés: op. cit., p. 173.

el relativo, precisamente, a la organización territorial del Estado y se concretó, según el citado autor,³¹ en las siguientes decisiones fundamentales:

- a. Junto con la consagración de los principios básicos de unidad y autonomía, la admisión tanto de la pluralidad del acceso a la autonomía, como del régimen diferenciado de esta, gracias al añadido a la regla general correspondiente (en la que el protagonismo de la pertinente iniciativa —repetiendo la opción ya seguida en 1873 y 1931— corresponde a las instancias territoriales locales, incluidas las recurrentemente cuestionadas provincias) de sendas reglas: especial (habilitación de los órganos colegiados superiores establecidos en los regímenes de preautonomía para la sustitución de la iniciativa provincial; DT 1^a) y excepcional (relativa a los “territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía”, en conexión, en su caso, con el respeto y amparo del régimen foral y previsión de su actualización general; DT 2^a y DA 1^a).
- b. Regulación, ciertamente en la estela del texto constitucional de 1931, pero de mayor detalle que la de éste, de los procedimientos de acceso a la autonomía.

En este punto crucial, el compromiso luce en el abandono de la opción inicial de regulación, para su aplicación general, del carácter único tanto de la vía y el procedimiento de acceso a la autonomía, como del esquema organizativo y competencial (en función de la distribución constitucional de competencias entre ellas y las instituciones centrales) de la misma.³² Y ello para satisfacer la

³¹ *Ibídem*, pp. 176 y ss.

³² Antes de las elecciones de junio de 1977 la idea del Gobierno Suárez era, en efecto, la plasmada en un texto (la llamada “Constitución Gades”, elaborada en el Ministerio de la Presidencia) que diseñaba una instancia territorial autónoma integrada por dos tipos de comunidades autónomas: las tres “históricas”, por haber plebiscitado en el pasado un proyecto de estatuto de autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia), dotadas de autonomía plena, organización institucional comprensiva de legislativo y ejecutivo, y competencias máximas, de un lado, y el resto, dotado de una autonomía menor, organización institucional carente de legislativo, y competencias limitadas. El resultado imprevisto de las elecciones (victoria de UCD insuficiente para imponer tal modelo por el número de escaños obtenidos por el PSOE-PSUC)

aspiración catalana y vasca de diferenciación mediante un acceso directo a la plena autonomía político-administrativa y una consecuente organización de esta (inclusión de la institución parlamentaria); solución extensible, por virtud de su misma formulación, a Galicia. La lógica consecuencia de este giro habría de ser un doble orden de autonomías territoriales: de un lado, hasta tres (la catalana, la vasca y la gallega) articuladas prácticamente (salvo por lo que se refiere al poder judicial), como si de Estados federados se tratara, y, de otro lado, todas las demás que llegaran a establecerse dotadas de vocación esencialmente gubernativo-administrativa (por ausencia de Parlamento propio).³³

En los términos del diseño constitucional resultante se manifiesta, en efecto, el carácter apócrifo del acuerdo:

1. Determinación (en el art. 137 de la Constitución) de la organización territorial del Estado (dando por supuesta la de la instancia general en cuanto regulada sistemáticamente aparte en el texto constitucional; de donde la calificación por el Tribunal Constitucional de la referencia aquí al Estado como anfibológica, significante tanto del todo como de las partes) en formalmente tres y realmente en dos instancias: la local (internamente descompuesta en la municipal y la provincial o equivalente, incluida la insular) y la autonómica (sin precisar cuántas y cuáles), articuladas todas ellas sobre el principio de autonomía,³⁴ sin perjuicio del diferente alcance en la primera (inscrita en el marco de la ley ordinaria reservada a las instancias territoriales superiores) y la segunda (con doble dimensión sustantiva y financiera, e inscrita en el marco más amplio del que acabaría denominándose bloque de la constitucionalidad, y dispositiva de la

determinó el abandono de tal proyecto.

³³ No puede dejar de tenerse en cuenta, no obstante, que la previsión de la posibilidad del incremento de las competencias mediante reforma del estatuto, una vez transcurridos cinco años desde el acceso a la autonomía por la vía general, convertía de suyo en potencialmente sólo temporal, al menos en la dimensión competencial, la diferenciación de un doble tipo de autonomías.

³⁴ Complementado por los principios de solidaridad interterritorial e igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en todo el territorio del Estado (arts. 138 y 139 CE).

potestad legislativa), gracias a su referencia al círculo de intereses de las comunidades respectivamente institucionalizadas.

2. Traducción del diferente alcance de la autonomía en una diversa densidad regulatoria: prácticamente limitada, en el caso de la local, a la luego, pero tempranamente, acuñada por la doctrina del Tribunal Constitucional como “garantía institucional” (inclusiva de la suficiencia financiera) y ciertamente más amplia en el de las comunidades autónomas por referida, además de al ejercicio del derecho a la autonomía (sujetos titulares de la iniciativa o capaces de sustituirlos, las vías de acceso y los procedimientos al efecto), a:
 1. El contenido de la norma institucional básica de la instancia territorial autónoma (el estatuto de autonomía);³⁵
 2. Las competencias asumibles por esta (mediante un doble listado de materias y funciones, con el límite de las reservadas en todo caso a la instancia central o general) y las, además, atribuibles, transferibles o delegables en ella por esta última instancia;
 3. El control de los órganos autonómicos;
 4. La coordinación de la Administración autonómica con la general del Estado;
 5. Los recursos económico-financieros autonómicos (complementados por una posible asignación estatal para garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales y un fondo de compensación interterritorial); y, finalmente,
 6. Los límites de la autonomía representados por la prohibición tanto de la federación de comunidades autónomas, como de la implicación por las diferencias entre las normas estatutarias de privilegios económicos o sociales, así como del mecanismo equivalente a la llamada coacción federal para la garantía de la integridad del sistema.

³⁵ Con predeterminación de la posible organización institucional autonómica (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno surgido de ella, con culminación de la organización judicial por un Tribunal Superior de Justicia) sólo para las comunidades autónomas que se constituyeran por la vía conducente a la directa asunción del máximo competencial, es decir, y en principio, Cataluña, País Vasco y Galicia.

Como se desprende de lo dicho, la regulación constitucional de la organización territorial:

- a. Entrega el régimen jurídico de la Administración local prácticamente al legislador infraconstitucional (limitación de éste *ex constitutione* por la garantía institucional), pero impidiendo al propio tiempo —en virtud de la distribución territorial de la potestad legislativa determinante de la calificada como condición “bifronte” del régimen local— la monopolización del desarrollo constitucional por uno de ellos (el estatal o el autonómico) y, por tanto, del bloqueo de toda pretensión por las comunidades autónomas de su “interiorización” completa, es decir, de la inclusión del gobierno y la administración locales en el objeto de su potestad de autoorganización institucional. Lo que, gracias a la imprecisión de la expresada distribución competencial (alusión, por un lado, y en la lista de las competencias asumibles por las comunidades autónomas, a la legislación, obviamente estatal, de régimen local, y, de otro lado, y en las materias reservadas al poder central, inclusión de la enunciada como “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”), ha llevado a la diferenciación por el Tribunal Constitucional, en la parte de dicho régimen de competencia estatal (es decir, lo “básico”, criterio de medida de la legislación autonómica), entre el directamente reconducible a las escuetas prescripciones constitucionales y el resultante de las opciones legales básicas adoptadas dentro del margen de libertad de configuración en el marco de la norma constitucional.
- b. Circunscribe el régimen de las comunidades autónomas a un marco amplio y flexible al renunciar a una definición acabada de esta nueva e importante instancia territorial, con la consecuencia de la transformación en puramente transitorias (por relativas al primer establecimiento de dichas comunidades) de las prescripciones relativas al acceso a la autonomía. Circunstancia esta que está en la base del éxito del proceso de construcción del Estado autonómico y la estabilidad de este, si se quiere relativa, durante más de veinte años y, al propio tiempo, de los derroteros imprevistos de aquel proceso que ha seguido incubando los factores que han acabado por llevarle a la crisis que actualmente padece.

No puede olvidarse, en efecto, que inicialmente la opción constitucional fue interpretada como “desconstitucionalización” de la estructura estatal,³⁶ lo que debe entenderse no tanto en sentido literal (pues ello supondría desconocer las posibilidades de integración interpretativa ofrecida por el orden constitucional como unidad y sistema), cuanto en términos de ausencia de un dibujo constitucional acabado y completo, y permisivo, por tanto, de diversas opciones. En particular, y como ha señalado R. L. Blanco Valdés,³⁷ el dibujo constitucional dejó irresuelta una cuestión decisiva y de doble dimensión: la de la diferenciación o no entre autonomías (simetría o asimetría de la posición institucional) y la de la homogeneidad o no de sus competencias.

V. La construcción del Estado de las autonomías: de la diferenciación a la igualación del autogobierno de nacionalidades y regiones

Si bien la construcción del Estado autonómico arrancó desde una interpretación del texto constitucional diferenciadora de las comunidades llamadas históricas por haber plebiscitado en el pasado estatutos de autonomía, tal interpretación fue prontamente abandonada.

Tras la inmediata tramitación y aprobación, ya en 1979, de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco (la aprobación del de Galicia, por los incidentes habidos en la tramitación, hubo de esperar a 1981) utilizando la vía excepcional permisiva del acceso directo al techo máximo organizativo y competencial de la autonomía, es decir, tras un comienzo basado, en efecto, en la singularidad histórica de estas comunidades, el resultado de las elecciones generales de 1979 indujo al partido en el Gobierno a un giro en su planteamiento; giro que, a su vez y tras el golpe de Estado de febrero de 1981, condujo en julio de ese mismo año a los conocidos acuerdos autonómicos entre la UCD

³⁶ En este sentido, P. Cruz Villalón: “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 4, Madrid: 1981, pp. 53-63; y luego también, del mismo autor, en *La curiosidad del jurista persa y otros escritos sobre la Constitución*, Madrid: CEPF, 2006, pp. 377-389.

³⁷ R. L. Blanco Valdés: op. cit., pp. 187-188.

y el PSOE, que fueron preparados por una comisión de expertos presidida por E. García de Enterría.³⁸

El informe emitido por la Comisión de Expertos, aunque aparentemente ratificador de la opción diferenciadora entre autonomías, allanó en realidad el camino para la decantación del proceso del lado de la equiparación de las mismas en organización institucional y dotación competencial al determinar el mapa autonómico, prever la generalización de la estructura organizativa reservada, en principio, a las tres históricas, y contemplar la armonización del proceso mediante la aprobación al efecto de una ley orgánica al amparo del artículo 150.3 del texto constitucional. Los estatutos de autonomía de todas las comunidades restantes, según el mapa autonómico así establecido, fueron aprobados efectivamente entre 1981 y 1983.^{39,40}

La prevención respecto de la heterogeneidad derivada del autogobierno luce, en efecto, en la propuesta de “armonización” que, efectivamente asumida por el Gobierno, fue, sin embargo, desautorizada por el Tribunal Constitucional en su importante Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, que redujo (en un examen previo, luego suprimido) la posible ley orgánica a una simple y amputada ley ordinaria del proceso autonómico sin más.

El punto de inflexión vino de la mano, sin embargo, del planteamiento del acceso a la autonomía en algunos territorios apelando directamente al artículo 151 CE (permisivo de la autonomía máxima) y desconectando así esta vía de

³⁸ Integraron dicha comisión, además de su presidente, los catedráticos de Derecho Administrativo Tomás de la Quadra-Salcedo, F. Sosa Wagner, L. Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández, M. Sánchez Morón y S. Muñoz Machado.

³⁹ Leyes orgánicas 6/1981, de 30 de diciembre, Andalucía; 7/1981, de 30 de diciembre, Asturias; 8/1981, de 30 de diciembre, Cantabria; 3/1982, La Rioja; 4/1982, de 9 de junio, Murcia; 5/1982, Comunidad Valenciana; 8/1982, de 10 de agosto, Aragón; 9/1982, de 10 de agosto, Castilla-La Mancha; 10/1982, de 10 de agosto, Canarias; 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra; 1/1983, de 25 de febrero, Extremadura; 2/1983, de 25 de febrero, Islas Baleares; 3/1983, de 25 de febrero, Madrid; y 4/1983, de 25 de febrero, Castilla y León. Es reveladora por sí misma la secuencia temporal de aprobación de estos estatutos de autonomía (con excepción, por su singularidad foral, del de Navarra).

⁴⁰ El mapa autonómico no se completa totalmente, sin embargo, hasta la aprobación, al amparo del artículo 144 de la Constitución, de los estatutos de autonomía de las llamadas ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por las Leyes orgánicas 1 y 2 de 1995, ambas de 13 de marzo.

su inicial implícita vinculación con la disposición transitoria 2ª de la norma constitucional; planteamiento que, sin embargo, sólo llegó a prosperar como tal en el caso de Andalucía, bajo el impulso de la Junta preautonómica presidida por R. Escuredo. La quiebra de la estrategia de asimetría institucional y diversidad competencial no fue, sin embargo, fácil:

- a. Si bien el Gobierno Suárez y la UCD mantuvieron su planteamiento inicial (no sin discrepancias internas: dimisión del ministro adjunto y presidente de la UCD en Andalucía, M. Clavero Arévalo), todas las demás fuerzas políticas apoyaron decididamente la iniciativa (con surgimiento, por primera vez, del argumento comparativo —en este caso con relación a Cataluña y País Vasco— y, por tanto, de agravio y postergación).
- b. Aunque la formalización de la iniciativa por los Ayuntamientos y las diputaciones provinciales no planteó dificultad alguna, el referéndum convocado para el 28 de febrero de 1980 fracasó al no alcanzarse el voto favorable de la mayoría absoluta en la provincia de Almería. Y,
- c. La superación del callejón sin salida en que quedó así varado el proceso sólo pudo lograrse mediante una jurídicamente más que cuestionable operación de reforma de la ley orgánica sobre modalidades de referéndum y la sustitución de la iniciativa local por las Cortes Generales.⁴¹

En cualquier caso, a partir de la aprobación del estatuto de autonomía de Andalucía, la diferenciación constitucional (art. 2) de nacionalidades y regiones, aunque materialmente subsistente, había dejado de constituir un obstáculo

⁴¹ La solución consistió en la modificación de la ley orgánica introduciendo en ella una previsión conforme a la cual: i) no obstante no alcanzarse en un referéndum la ratificación en todas las provincias, la iniciativa debía entenderse confirmada en las provincias en las que hubiera tenido éxito, siempre y cuando los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretendiera acceder al autogobierno; y ii) las Cortes Generales, mediante ley orgánica y previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera ratificado la iniciativa, podrían sustituir la iniciativa autonómica.

Esta solución (aprobada a finales del año 1980 y retroactiva en el caso de Andalucía) se alcanzó, además, tras fracasar en el Congreso de los Diputados la de posibilidad de repetición del referéndum en Almería y sucederse, en dicho Congreso, sendas mociones de censura y confianza.

para la generalización de un mismo modelo de autogobierno. La prueba es que la frustración generada por el desvío de las correspondientes iniciativas hacia el artículo 143 de la norma constitucional (vía general), sobre todo allí, como en Canarias y la Comunidad Valenciana, donde la tramitación de dichas iniciativas se encontraba ya muy avanzada, determinó inmediatamente la descarga por el Estado en ellas, al amparo del artículo 150 de la Constitución, de las competencias que, si bien previstas en los correspondientes estatutos, no podían ser efectivamente ejercidas por la limitación del techo competencial impuesto por la vía constitucional seguida para establecer la comunidad autónoma.⁴²

Por la brecha así abierta resurge inmediatamente la cuestión (sobre la mesa ya en 1987, al cumplirse la previsión temporal autorizatoria del incremento de las competencias asumidas por la vía general), que se torna inaplazable en el momento en que varias comunidades autónomas⁴³ ponen en marcha el procedimiento de reforma de sus estatutos y acaba dando lugar, el 28 de febrero de 1992, a un nuevo acuerdo autonómico entre los partidos políticos mayoritarios (esta vez el PSOE y el PP) en el sentido de la procedencia de la ampliación competencial cumplida, primero, mediante una Ley orgánica de transferencia, y seguida luego de la reforma de los estatutos de autonomía;⁴⁴ acuerdo que se tradujo efectivamente en: 1) la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de “transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución”, que ha sido calificada justamente como cláusula de uniformidad aseguradora de la homogeneidad

⁴² Se trata de las leyes orgánicas 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias, y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materias de titularidad estatal; leyes que, más que atribuir verdaderamente competencias, legalizan *ex post* las extralimitaciones competenciales en que habían incurrido los correspondientes estatutos de autonomía.

Sobre esta operación, véase la crónica de J. A. Montilla Martos: “Las leyes orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial” en *RAP*, n. 140, mayo-agosto 1996, pp. 281-312.

⁴³ Aragón, Asturias, Islas Baleares y Castilla y León.

⁴⁴ Sobre este acuerdo véase S. Muñoz Machado: “Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos” en *RAP*, n. 128, 1993; también A. Ruiz-Huerta Carbonell: “Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?” en *REP*, n. 81, julio-septiembre 1993.

competencial⁴⁵ de las correspondientes comunidades;⁴⁶ y ii) la tramitación y aprobación en 1994 de la reforma de los estatutos de todas y cada una de las comunidades autónomas destinatarias del texto legal.⁴⁷

La transformación de gran trascendencia que implica el traslado de tantas y tan significativas competencias se completa con el correspondiente proceso —articulado por las respectivas Comisiones Mixtas— de traspaso de medios materiales, económicos y personales,⁴⁸ abriéndose un periodo esencialmente marcado por los conflictos entre el Estado y las comunidades que saturan la capacidad de respuesta del Tribunal Constitucional; saturación que obliga en cierto momento a alcanzar acuerdos de limitación de la apelación al mismo.

El proceso de construcción del Estado autonómico concluye, por tanto, con la simetría organizativa del autogobierno y la tendencia a la práctica homogeneidad del contenido competencial de este, lo que significa la reducción de la diferenciación autonómica a la vía de acceso, en origen, al autogobierno: excepcional (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), en su caso, singular (Navarra); y general (el resto). Este es el germen de la lógica que va a presidir la ulterior evolución, felizmente acuñada como “carrera de la liebre y la tortuga”.⁴⁹ Porque de culminación de la construcción sólo puede hablarse en términos relativos por inhesión a dicha dinámica del autogobierno de la pretensión de potenciación de su posición institucional y expansión de su contenido y al-

⁴⁵ Tal finalidad no se alcanza totalmente en la ley, sin embargo, pues no incluye algunas importantes competencias ya asumidas por las comunidades de techo competencial máximo, como la de sanidad.

⁴⁶ A esta ley siguió, tres años más tarde, la Ley orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, dirigida a hacer efectiva la homogeneidad competencial también en la Comunidad Autónoma de Galicia.

⁴⁷ Por las Leyes orgánicas 1 a 11, todas ellas de 24 de marzo de 1994, relativas a los estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León. El caso de la Comunidad Valenciana es especial, toda vez que la reforma se limitó a incorporar al estatuto las competencias que habían sido transferidas ya en 1982.

⁴⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de abril, deja ya dicho que, cuando sea necesario e imprescindible el traspaso de los servicios, es condición del ejercicio de las competencias asumidas por las comunidades autónomas, siendo en tal supuesto lícita la continuación de su ejercicio, entretanto, por el Estado.

⁴⁹ J. Pradera: “La liebre y la tortuga: política y Administración en el Estado de las Autonomías” en *Claves de Razón Práctica*, n. 38, 1993, pp. 24-33.

cance, manteniendo la organización territorial del Estado en estado “líquido” o “maleable” e impidiendo, por tanto, su definitiva estabilización.⁵⁰

Este factor de desestabilización operó durante décadas, sin embargo, en términos incapaces de ensombrecer el éxito del proceso autonómico, que ha contribuido a una profunda y positiva transformación de la vida política, social y económica. Desde el punto de vista de la estructura del Estado, ese éxito puede cifrarse en la puesta en pie (con mayor acierto en la recomposición de la estructura de los poderes públicos —la redistribución territorial del poder a escala tanto local como autonómica—, que en el ajuste de su funcionamiento como un todo trabado —la colaboración, cooperación y coordinación, en términos de lealtad institucional, de sus piezas territoriales⁵¹—) de un Estado formalmente peculiar, pero materialmente de corte netamente federal.

VI. La crisis actual del modelo. ¿Repristinación de la diferencia entre nacionalidades y regiones o reforma constitucional de alcance incierto?

Sea como fuere, el modelo de autogobierno establecido comienza a mostrar signos de agotamiento a finales del siglo xx y comienzos del XXI, pasando de nuevo a primer plano la cuestión del hecho diferencial de las nacionalidades

⁵⁰ La doctrina (véase F. Rubio Llorente: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid: CEPC, 1997, pp. 817-834; también Santiago Muñoz Machado: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Madrid: Crítica, 2012, p. 34) ha identificado como causa la brecha que en la distribución territorial de competencias representa su descanso en una formal doble lista de materias-funciones que opera, en realidad, como única, relativa a las competencias reservadas al poder central, y actuante, en realidad, como cláusula negativa de lo no asumido en los estatutos de autonomía; y el doble carácter autonómico-estatal de estos últimos, que les hace potencialmente capaces de disponer sobre instituciones y competencias estatales, cuya defensa depende sólo, por tanto, de la fortaleza o debilidad del Gobierno central en cada momento.

⁵¹ Inadecuación del Senado y fracaso de su conversión en cámara verdaderamente territorial (insuficiencia de la creación en su seno de la Comisión General de Comunidades Autónomas); articulación sólo de las llamadas Conferencias Sectoriales, de funcionamiento y dinámica diversos; ausencia de trascendencia real para la colaboración y coordinación de la Conferencia de Presidentes Autonómicos creada en 2004; mera apelación por la doctrina del Tribunal Constitucional a los principios pertinentes, sin otorgarles eficacia práctica alguna.

(en especial en el País Vasco y Cataluña) y comenzando a hablarse de una verdadera crisis constitucional para cuya superación parece irremediable, su- puesta la insuficiencia ya de la repriminación de la diversidad sobre la base del principio dispositivo, la reforma constitucional.

El primer movimiento de puesta en cuestión del Estado autonómico se produce en el País Vasco, como consecuencia del giro soberanista del PNV en el contexto de la ruptura de la coalición de Gobierno con el PSOE y la firma del pacto de Estella en 1998. Sobre la base del llamado Plan Ibarretxe y con invocación, por primera vez,⁵² del llamado “derecho a decidir” (en definitiva, del derecho de autodeterminación), se aprueba por el Parlamento vasco, formalmente como reforma del estatuto de Guernica, un nuevo estatuto político que, sobre la base de una pretendida interpretación flexible del marco cons- titucional, desbordaba notoriamente éste y que resulta, en definitiva, rechaza- do por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005. A pesar de ello, el Parlamento vasco aprueba aún una ley sobre convocatoria y regulación de una consulta popular sobre apertura de un proceso de negociación para al- canzar la paz y la normalización política; ley que, recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, este declara —en STC 103/2008, de 11 de sep- tiembre— inconstitucional.⁵³

Justamente en 2005 el Gobierno se hace eco, en este contexto, de la conve- niencia de una reforma del texto constitucional, si bien en términos tímidos, en punto a la organización territorial del Estado, concibiéndola más bien como “cierre” del proceso de construcción del Estado autonómico, e interesa del Consejo de Estado la elaboración de un informe al respecto. La respuesta de este, ciertamente importante, se produce el 16 de febrero de 2006, y, además de abordar la cuestión que le había sido planteada (enumeración y mención expresa de las comunidades autónomas y ciudades autónomas y artículos idó- neos al efecto), trata *motu proprio* otras tres muy significativas desde el punto

⁵² En realidad, el Parlamento catalán ya había adoptado acuerdo declarando que el acatamiento a la Constitución no significa renuncia del pueblo catalán al derecho a autodeterminarse y reiteró este acuerdo en años posteriores.

⁵³ Deducido por el PNV, recursó contra esta sentencia ante el Tribunal de Estrasburgo. Este resolvió inadmitirlo.

de vista de la evolución del Estado autonómico: los principios constitucionales rectores de las relaciones de las comunidades autónomas entre sí y con el poder central, la relación entre aquéllas y las provincias, y el mecanismo que asegura la apertura del sistema (en definitiva: el artículo 150.2 del texto constitucional y planteando la necesidad de su clarificación). Pero el camino de reforma así iniciado no se prosigue.

El cuestionamiento del modelo autonómico se reabre, sin embargo, y calmadas las aguas por el momento en el País Vasco, en Cataluña, donde logra instalarse —tras las elecciones autonómicas de 2003 y el llamado pacto de Tinell— una situación política que, preconizando inicialmente “más y mejor autogobierno”, motiva al Gobierno central a ofrecer la apertura del proceso de reforma del estatuto sin condiciones políticas previas (promesa de aceptación de la reforma que se plantee desde Cataluña). Aprobado por el Parlamento catalán en 2005 un texto asimilable, más bien, por su muy ambicioso contenido, a un verdadero texto constitucional, y afirmativo del carácter nacional de Cataluña y la bilateralidad de las relaciones con el poder central, su tramitación estuvo sujeta a muchas vicisitudes sólo superadas mediante un pacto político nada clarificador de las soluciones y su matización más o menos intensa en sede del Congreso de los Diputados, que no impidió su refrendo por los catalanes. La formulación de recurso ante el Tribunal Constitucional, la tardanza de este en resolver y la controvertida sentencia que por fin dictó (STC 31/2010, de 28 de junio) originaron en Cataluña, primero, el crecimiento de un sentimiento de agravio (con consecuencias políticas relevantes, en el territorio, para el PP recurrente), luego, la afirmación de la idea de que un fallo no confirmatorio de lo ratificado por el pueblo catalán supondría una afrenta a la dignidad de Cataluña y, finalmente, incluso la contemplación del marco constitucional como corsé impeditivo del verdadero autogobierno pretendido. Esta es la base, por más que no agotadora de las causas (pues a ella debe sumarse la confluencia con el malestar derivado de las políticas de ajuste con causa en la crisis económica desatada en 2008-2010 y sus consecuencias de corte populista), de la reafirmación de Cataluña como nación, la apelación al indeterminado derecho a decidir (la autodeterminación) y la pretensión de su constitución en Estado, es decir, la secesión. El 23 de enero de 2013 el Parlamento de Cataluña aprueba una declaración de Cataluña como sujeto de

soberanía y su derecho a pronunciarse sobre su relación con España, desenclavando así todos los acontecimientos posteriores, incluidas la aprobación —en un más que cuestionable debate parlamentario de septiembre de 2017— de la llamada Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (recurrida inmediatamente por el Gobierno) y, en particular, la convocatoria de un sedicente referéndum, desautorizado por el Tribunal Constitucional, de incierto porvenir, ante las medidas adoptadas para hacer cumplir las decisiones de dicho Tribunal.

Está por ver el desenlace de esta crisis constitucional y el futuro que —no siendo ni deseable ni previsible el éxito de la pretensión de independencia— depara su solución a la organización territorial del Estado.

Bibliografía

- BLANCO VALDÉS, R. L.: *El laberinto territorial español*, Madrid: Alianza Editorial, 2014.
- CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa y otros escritos sobre la Constitución*, Madrid: CEPC, 2006.
- “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 4, Madrid: 1981.
- ESTEBAN ALONSO, J. de et al.: *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona: Ariel, 1973.
- GARCÍA SAN MIGUEL, L.: *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español 1973-1978*, España: Editora Nacional, 1981.
- HERRERO DE MIÑÓN, M.: *El principio monárquico*, Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1972.
- MONTILLA MARTOS, J. A.: “Las leyes orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial” en *RAP*, n. 140, mayo-agosto 1996.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las comunidades autónomas*, 1a ed., t. I (1982), t. II (1984), Madrid: Ed. Iustel.
- *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid: Ed. Iustel, 2006.
- *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Madrid: Crítica, 2012.
- “Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos” en *RAP*, n. 128, 1993.
- PRADERA, J.: “La liebre y la tortuga: Política y Administración en el Estado de las Autonomías” en *Claves de Razón Práctica*, n. 38, 1993.
- REAL DECRETO-LEY 7/1978, de 16 de marzo.

REAL DECRETO-LEY 8/1978, de 17 de marzo.

REAL DECRETO-LEY 9/1978, de 17 de marzo.

REAL DECRETO-LEY 10/1978, de 17 de marzo.

REAL DECRETO-LEY 11/1978, de 27 de abril.

REAL DECRETO-LEY 18/1978, de 13 de junio.

REAL DECRETO-LEY 19/1978, de 13 de junio.

REAL DECRETO-LEY 20/1978, de 13 de junio.

REAL DECRETO-LEY 29/1978, de 27 de septiembre.

REAL DECRETO-LEY 30/1978, de 27 de septiembre.

REAL DECRETO-LEY 32/1978, de 31 de octubre.

RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid: CEPC, 1997.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, A.: “Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?” en *REP*, n. 81, julio-septiembre 1993.

TOMÁS Y VALIENTE, F.: “El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada” en GARCÍA DELGADO, J. L. y TUÑÓN DE LARA, M. (coords.): *La II República Española. El primer bienio: III Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España*, Madrid: Siglo XXI, 1987.

— “La España de Felipe IV. El Gobierno de la monarquía, la crisis de 1640 y el fracaso de la hegemonía europea”, prólogo al t. XXV de la *Historia de España*, iniciada por Ramón Menéndez Pidal y dirigida por José María Jover Zamora, Madrid: Ed. Espasa Calpe, 1994.

— *Manual de historia del derecho español*, Madrid: Tecnos, 1981.

ANOTACIONES SOBRE MUNICIPIO Y CIUDAD
COMO PARADIGMAS DEL DERECHO PÚBLICO GLOBAL
EN HISPANOAMÉRICA

Armando Rodríguez García

Armando Rodríguez García es abogado y doctor en Derecho por la Universidad Central de Venezuela (ucv), fue profesor adscrito al Seminario de la Primera Cátedra de Derecho Administrativo, Universidad Complutense, a cargo de don Eduardo García de Enterría (Madrid, 1970-73), y tiene un posgrado en Urbanismo por el Instituto de Estudios de la Administración Local (Madrid, 1970-72). Además, es profesor, director de Estudios de Posgrado en Ciencias Jurídicas y Políticas y coordinador del Posgrado en Derecho Administrativo de la ucv. Profesor invitado de diversas universidades y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, España.). Ha sido director del Instituto de Derecho Público, jefe del Departamento de Derecho Publico y jefe de la Cátedra de Derecho Administrativo (ucv). Miembro fundador del Instituto de Estudios Locales y Municipales (Jalisco, México), del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA). Es miembro de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y representante para Venezuela, miembro del Consejo Asesor de Global Law Press Editorial Derecho Global <<http://es.globallawpress.org/>> y director del Anuario de Derecho Local Iberoamericano, IJ Editores Información Jurídica <<https://www.ijeditores.com/>>.

Prefacio

El fenómeno urbano —caracterizado primordialmente a través de la imagen de la ciudad—, y el sistema de gobierno y administración de los asuntos públicos atinentes a las comunidades locales —que se expresa institucionalmente en el municipio como prototipo de la entidad local—, constituyen temas complejos, de profundo calado, y por ello, de singular interés teórico y de incomparable efecto práctico en el espectro general que comporta la cultura occidental.

Ambos asuntos alcanzan un indiscutible nivel de presencia mundial, por lo que, aun cuando puedan presentar matices o particularidades derivadas de una variada gama de causas, se puede decir, sin temor a incurrir en equivocación, que se trata de realidades fenomenológicas conocidas en cualquier latitud.

De otra parte, atendiendo a la complejidad que los acompaña y los impregna desde la óptica de su enfoque científico, vienen a ser temáticas que no sólo admiten, sino que reclaman un tratamiento desde diferentes dominios del conocimiento especializado, por lo que es suficientemente conocido su carácter multidisciplinar y, consecuentemente, la conveniencia de producir investigación y conjugar los enfoques derivados de distintas disciplinas para arribar a

niveles de conocimiento consistentes y útiles, disponibles igualmente para su aplicación en el campo de la toma de decisiones con alcance colectivo, y por lo tanto, con efectos para procurar mejores condiciones de vida a cada uno de los individuos y a la población en general.

Por otro lado, ambos asuntos —observados tanto desde una perspectiva absolutamente teórica o abstracta, como desde el punto de mira que permite la experiencia práctica de una realidad determinada y precisa, en cuanto a parámetros de tiempo y lugar— guardan entre sí una estrecha vinculación, que lleva al punto de poder establecer una franca interrelación; de modo tal, que resulta teórica y prácticamente difícil concebir el supuesto de una consideración general sobre alguno de estos temas (municipio o ciudad) sin encontrar uno o múltiples puntos de contacto e interdependencia que conducen a descubrir lo que en el fondo resulta ser un flujo constante de intercambio entre ambos, cuya intensidad, y las derivaciones que provocan, arrojan oportunidades de diferente alcance, factura y magnitud en lo que se refiere a la generación de planteamientos de nuevo porte, pero también, en cuanto a las posibilidades de sistematización y difusión de los conocimientos disponibles. Esta es una de las razones que permiten profundizar los enfoques desarrollados y, de igual manera, ampliar las posibilidades de tratamiento de sus contenidos, en función de la disciplina que se emplee para el manejo de los datos y los criterios de aproximación.

En este caso, la vertiente empleada para orientar el abordaje de los temas seleccionados como objeto de interés para la reflexión se ubica en el dominio de la ciencia jurídica, en particular, en el campo del derecho público, y más concretamente, apoyándonos en la plataforma que proporciona el derecho administrativo, con las categorías que le resultan distintivas, por ser las más adecuadas en función de su aplicabilidad a los espacios de convergencia.

Sin embargo, ello no supone desconocer la integridad del derecho como un área acotada del conocimiento científico, atendiendo a los principios que lo fundamentan, conjuntamente con las técnicas básicas que concurren tanto a su construcción ontológica como a la aplicación de sus contenidos en el orden práctico, en la actividad forense y de gestión, pues entendemos que el derecho, en tanto disciplina, no está parcelado o dividido en sus contenidos.

La sistematización que conduce a identificar áreas específicas o especializadas del conocimiento jurídico resulta, básicamente, en una estructuración metodológica eficiente para el mejor manejo del amplio y diverso complejo de conocimientos que comporta una expresión cultural con una vastedad de tales dimensiones que alcanza a todos los campos de la dinámica y variada realidad que significa la conducta humana en lo que es, prácticamente, la totalidad de sus manifestaciones.¹ De hecho, una revisión superficial y abreviada de la enseñanza formal del derecho en los niveles de licenciatura y posgrado, haciendo abstracción de los métodos de instrucción susceptibles de ser empleados, refleja la extensión y diversidad creciente de los contenidos que concurren a su cabal conocimiento y comprensión para lograr el objetivo de un adecuado manejo.

De una manera similar ocurre con el fenómeno de la urbanización, en lo que tiene que ver con su intensidad y complejidad, como un área del conocimiento, cuando es trabajada dentro del contexto que impone el rigor y calidad científica para aproximarse al contacto teórico con sus manifestaciones. Ello sin dejar de lado la trascendencia que esta realidad encierra, en el orden práctico de las cosas, en tanto la ciudad condensa la mayor hazaña cultural del ser humano en su proceso evolutivo y marca la instalación de la forma de vida más extendida y consolidada, al punto de llegar a las condiciones de irreversibilidad que se han acentuado a lo largo del trayecto histórico de la humanidad.

De su parte, el tema del municipio —y más precisamente, el tema del gobierno y la Administración local— aporta una ventana particularmente atractiva para el análisis, desde la perspectiva que he seleccionado, pues incorpora como ingrediente principal la consideración de lo que implica la gestión pública, de lo que significa el manejo de los asuntos colectivos más inmediatos a la cotidianidad del individuo, pero, esta vez, considerados como parte del

¹ Respecto de la amplitud del plexo jurídico en función de su vínculo esencial e indisoluble con las manifestaciones individuales y sociales del quehacer humano es ilustrativa la expresión del profesor Lawrence Friedman cuando advierte que “el sistema jurídico está en todas partes; con nosotros y a nuestro alrededor [...] el Derecho está ampliamente presente, aunque a veces sea invisible [...] ello no significa que el Derecho nos aprisione como una coraza. El Derecho está en la atmósfera, tan ligero al tacto como el aire”. En *Introducción al derecho americano*, Zaragoza: Ed. Librería Bosch, 1988.

ambiente que proporciona el modo de vida urbano, lo que comporta incluir, como un factor con peso específico, la idea de comunidad, la intensidad, complejidad y variabilidad dinámica que traen consigo la vida local, con la presencia de los asuntos colectivos, lo que significa, en síntesis, la existencia de un modo de ser y un modo de actuar vinculado, necesariamente, con la sociabilidad y el interés general, con aquellas cuestiones que, por ser comunes a todos, no le pertenecen a ninguno en particular, de donde deviene la necesidad de contar con una estructura y unos métodos de abordaje y tratamiento de aquellos asuntos, en función y beneficio de la colectividad, del interés colectivo, común o general.

En definitiva, en la sociabilidad inherente a la especie humana encontramos un punto de contacto que homologa las nociones de ciudad y municipio, en tanto ambas confluyen en la idea de vida en colectividad. Pero no entendemos la sociabilidad humana como una expresión de conducta atávica o instintiva que opera simplemente como un impulso natural e irracional generados de una acción o conducta determinadas. Tomamos como punto de partida la racionalidad como cualidad identificadora de ser humano, y en tal sentido, damos acento y proyección al postulado orteguiano indicativo de que *los hombres no viven juntos porque sí, sino para acometer juntos grandes empresas*, con lo cual podremos comprender a cabalidad, no sólo el carácter racional, sino además, el sentido utilitario de estas y otras importantes manifestaciones de la sociabilidad integrada en el genoma humano.

Ahora bien, por su dimensión, por su trascendencia, y por las particularidades que los determinan como espacios de conocimiento susceptibles de sistematización dentro del entorno en que se inscriben, entendemos que los temas de la ciudad y el municipio logran alcanzar un rango de categorías singularmente atractivas para la reflexión teórica, pero también para la eventual aplicación de sus resultados en el panorama del ejercicio práctico de la gestión pública local.

En este sentido, en los párrafos que se consignan seguidamente, se contiene como propuesta específica, una breve consideración preliminar de lo que podremos obtener cuando ubicamos la observación del municipio y la ciudad desde el prisma que aporta la perspectiva del derecho administrativo, en el espacio físico y en el ambiente cultural que identificamos como *Hispanoamérica*,

proyectando este enfoque dentro de una dimensión temporal de prolongada extensión, que abarca, precisamente, el trayecto histórico marcado por la existencia misma de Hispanoamérica como una particularísima realidad histórica, política, económica, social y cultural, en general.

De esta forma, a revisión de los datos que vinculan al municipio con la ciudad, en el escenario analítico indicado, abre un cauce que permite entenderlos como asuntos que contribuyen a considerar la existencia de un *derecho público global hispanoamericano*, lo que aporta interesantes aristas para la exploración científica, pero también para la búsqueda de fórmulas que apunten a fortalecer capacidades y respuestas tanto en el ambiente urbano como en la institucionalidad local, lo que en definitiva se traducirá en la elevación de las condiciones de vida de la población, dentro de adecuados estándares de sostenibilidad.

Por otra parte, esto es así, porque la perspectiva empleada permite detectar, dentro de esa singular realidad, un semillero fértil para la revisión, generación, profundización, adaptación e intercambio del conocimiento jurídico en el ámbito de los asuntos urbanísticos, al igual que aporta elementos y nuevas perspectivas de apreciación para el diseño, la implantación, la aplicación y el control de gestión de las mejores prácticas administrativas locales en beneficio de la elevación de los niveles de eficiencia, para atender al interés general y favorecer a los ciudadanos.

Y como argamasa que permite concurrir al montaje de la síntesis que se ha forjado con estos mimbres, entramos en contacto con las cuestiones que aportan muchos de los datos de peso que participan en la configuración de los rasgos principales de la identidad de Hispanoamérica, en tanto constituye un fenómeno de naturaleza singular, un supuesto único en el escenario mundial, lo que impone prestar el nivel de atención que se corresponde con su entidad.

De esta manera la revisión de los datos atinentes a la ciudad y el municipio en el ambiente de Hispanoamérica, practicada a través del prisma de las categorías jurídicas, nos ubica en una posición distinta a la que determina el enfoque que sirve para los estudios de derecho comparado, pues se descubre en los ordenamientos jurídicos un grado de integridad fortalecida por múltiples elementos comunes de primera línea (históricos, conceptuales, idiomáticos, normativos, organizativos, funcionales, políticos, perceptivos, ambientales,

etc.) que dibujan los perfiles de un fenómeno cargado de uniformidad, pero afincado en las particularidades, sin que ello resulte contradictorio en sus términos, de lo cual se pueden extraer evidentes ventajas, tanto para la teoría como para la ejercitación práctica, las cuales se pueden trasladar a la construcción de fortalezas institucionales apuntaladas en el conocimiento científico, pues, en definitiva, la mejor guía para la actividad práctica es una buena construcción teórica.

I. La huella remota del tándem municipio y ciudad

I. Los antecedentes

Sin tener la pretensión de revisar detenidamente el trayecto histórico de la ciudad como expresión social, cultural y utilitaria que marca la presencia del hombre a través de un formato dinámico y evolutivo, pero constante en sus líneas maestras y en sus tendencias, en lo que corresponde a los asentamientos humanos en el territorio, conviene refrescar los orígenes del proceso de urbanización y de la institucionalidad de la Administración local, aunque sea en unas muy breves acotaciones referenciales que permitirán comprender más claramente la existencia de los vínculos a los cuales hacemos mención y, en consecuencia, ubicar adecuadamente el sentido de profundidad que le atribuimos a lo largo de nuestras consideraciones.

Así, tenemos como primera nota de contacto destacable, en cuanto a las causas de los orígenes remotos de la ciudad, que el germen del fenómeno de la urbanización se debe asociar con otro de los puntos clave dentro de los grandes avances en el ascenso del hombre, debidos a su genética, en cuanto a la inteligencia y las habilidades únicas, en cuanto a especie. Ese punto clave es la agricultura, el dominio alcanzado sobre la producción de vegetales, particularmente cereales, lo que, junto a la domesticación de animales, para servir como alimento y para emplearlos en las labores productivas del campo, permite superar las etapas de recolección y caza como única forma de lograr sustento, que iba aparejada con el nomadismo, con la trashumancia constante para obtener los alimentos.

De esta manera se logra pasar al sedentarismo, pues se cuenta con la producción controlada y estable que, al superar los niveles de consumo inmediato de lo requerido para la alimentación, abre la oportunidad de almacenamiento, y con ello, la consolidación de las formas de asentamiento en espacios acotados, a partir de los cuales se afinca el manejo de los cultivos, de la cría animal y del acopio de las cosechas, abriendo campo al intercambio, al comercio en los lugares de asentamiento, así como a otras manifestaciones de la sociabilidad.

Es así como la alimentación —la comida— y la riqueza se integran en un binomio de bienes estimados con sentido colectivo que resultan altamente valorados por la sociedad desde tiempos muy remotos y que se mantienen como acicate para el emprendimiento de acciones de intenso calado a lo largo de la historia, como tendremos oportunidad de revisar más adelante. No obstante, de momento dejamos como pie de arranque su impronta en la instalación de los primeros asentamientos humanos, en la aparición de la ciudad, que por su incesante y prolongada historia, admite integrar, en un único concepto, las ciudades del pasado, con la ciudad del presente y las ciudades de destino o ciudades del futuro, atendiendo a lo que permanece, cambia y se proyecta como unidad fenomenológica que no es producto del acontecimiento intempestivo, de la repentina improvisación, pues en el fondo son todas un continuo evolutivo que permite concluir, recordando lo que hace tanto tiempo aprendimos de la acertada expresión de Toynbee, que, en definitiva, el fenómeno urbano se trata de *ciudades en marcha*.²

Pues bien, desde aquellos primeros momentos en que gracias a los hallazgos arqueológicos se encuadra históricamente la aparición de los primeros asentamientos urbanos estables, ese colosal artefacto de la creación humana que es la ciudad no ha dejado de estar presente y de consolidar esa presencia como el hábitat natural del ser humano.

Desde luego, por tratarse de un fenómeno con tan prolongado trayecto que adquiere progresivamente mayores niveles de complejidad en su plexo esencial y en sus expresiones y efectos de diferente naturaleza, reducimos las referencias a los hitos más destacados en atención al enfoque que ahora nos

² Véase Arnold Toynbee: *Ciudades en marcha*, Madrid: Alianza Editorial, 1973.

ocupa, referido a su vínculo con la institucionalidad del Gobierno local, del municipio, que también resulta ser un fenómeno ocasionado por el proceso de asentamiento estable y permanente de la población en espacios acotados, lo que en buena medida permite identificarlo como un producto de la urbanización.

El asunto consistente en la estrecha relación entre las estructuras municipales y la urbanización ha sido un tema al que hemos dedicado particular interés desde hace ya algún tiempo.³ Ciertamente, a través del enfoque que ofrece el examen de esa específica interacción, encontramos un campo de visión útil y metodológicamente eficiente para la comprensión y sistematización de buena parte de los aspectos más destacados que concurren a nutrir la compleja naturaleza de la Administración pública, así como el dinamismo que requiere su funcionamiento en cuanto a los medios de gestión. Todo ello, a los fines de poder dar cumplimiento adecuado a los objetivos que le corresponden como misión dentro del enfoque montado en la centralidad del ser humano y el carácter servicial que implica la función administrativa pública, lo que entronca necesariamente con lo relativo a la calidad de vida de la población y los estándares que se estiman aceptables. Y ello, desde el punto de vista de las demandas sociales, impulsa el sostenido proceso de urbanización, mediante la elevación de los requerimientos de bienestar en proporciones incrementales sostenidas, tanto en escala de apreciaciones cualitativas, como por lo que respecta al crecimiento constante de las magnitudes de atención como consecuencia del aumento de población incorporada al ambiente urbano, lo que, a su vez, comporta el incremento de usuarios demandantes de acceso a la instalación y prestación de servicios y atención en general.

Entonces, desde este punto de mira, se aprecia que la vida en la ciudad se convierte en algo mucho más complejo, intenso, extenso y profundo que la simple imagen aportada por la forma de vida marcada por la cercanía o vecindad estrecha de un conjunto de personas que comparten el lugar donde habitan y trabajan; e inclusive, más que la adscripción (social o jurídico for-

³ Al respecto cabe indicar que a ese tema monográfico dedicamos uno de nuestros primeros ejercicios de investigación académica. Véase Armando Rodríguez García: *Proceso urbano y municipio*, Col. Monografías Jurídicas, n. 12, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1978.

mal) a un conglomerado que se instala y permanece en un espacio delimitado, formando un cierto patrón de identidad. El urbanismo, como manera de vivir, de trabajar, de pensar y proyectar la forma de relacionarse, supera con creces la expresión física de la figura que define el espacio urbano compuesto por las edificaciones, calles, instalaciones, infraestructuras y espacios ambientalmente tratados para destinarlos a determinados fines.

En la frase “el urbanismo como modo de vida” que sirvió para titular el artículo de Louis Wirth, publicado originalmente en el *American Journal of Sociology*, en 1938, y convertido luego en un clásico de la literatura científica acerca de la ciudad, por su certera agudeza y la cualidad de síntesis que exhibe, se demuestra el alcance del cambio radical que comporta la urbanización como manera de vivir para el ser humano.⁴ Precisamente dentro de esa multiplicidad de componentes cargados de dinamismo, cambiantes, y hasta aleatorios, que impone la urbanización como modo de vida, como impronta sensible a las relaciones entre las personas con un indudable sesgo utilitario, incluimos la propensión hacia la formación de modos institucionales adecuados para aportar la gestión de los asuntos de alcance general que son inherentes a esas comunidades, lo que, por otra parte, ocurre dentro de un ambiente que amplifica claramente la oferta de oportunidades para el ejercicio de la libertad personal en el espacio del entorno colectivo, entre otras razones, por la variedad de oportunidades que sólo permite la ciudad en materia de empleo y educación, así como en la recepción de servicios básicos.

En síntesis, desde la óptica de los fines que ocupan nuestra atención inmediata, podemos entender que, en buena medida, las estructuras de Gobierno y Administración local que ejemplificamos justa y acertadamente en la figura del municipio son una expresión consecuencial del modo de vida urbano, de la ciudad como manifestación de la sociabilidad humana, del ecosistema urbano y las “exigencias metabólicas de la ciudad”, entendidas como “la suma de todas las materias y productos que aquella necesita para el sostén de sus moradores, tanto en sus hogares como en sus trabajos y en sus esparcimientos”, apelando

⁴ Cfr. Louis Wirth: *El urbanismo como modo de vida*, Buenos Aires: Ed. Tres, 1968.

en este momento a los términos empleados por Wolman,⁵ para destacar con ello que se hace mucho más evidente el nivel de vinculación existente entre ambos fenómenos: la ciudad y el municipio como estructura dispuesta para facilitar su operatividad en atención a las condiciones de vida de sus habitantes.

2. La ciudad en clave colonizadora

Las indudables ventajas competitivas que derivan del modo de vida urbano, aun desde las condiciones más rudimentarias y básicas que se registran para las etapas iniciales del proceso de asentamientos humanos sobre el territorio, empujan al empleo de la ciudad como artefacto singularmente útil para promover la expansión física de presencia y dominio de los espacios por parte de los diferentes grupos de población con niveles más elevados de organización.

En efecto, ubicándonos en una perspectiva circunscrita a la consideración de los acontecimientos históricos, cabe tener en cuenta que, tal como señala Gideon Sjoberg, “la ciudad actuó como elemento promotor de transformaciones y de cambios en diversos sentidos. Muchas de las primitivas ciudades nacieron al borde de grandes rutas de tráfico; nuevas ideas e invenciones afluyeron a ellas de una manera natural. El mero hecho de que gran número de trabajadores especializados vivieran concentrados en un reducido espacio excitó y alentó las innovaciones, no solamente en el campo de la tecnología, sino también en la esfera del pensamiento religioso, filosófico y científico. Al mismo tiempo, las grandes ciudades pudieron servir de baluartes de la tradición”. Con ello se adelanta la expansión espontánea o provocada de las estructuras urbanizadas, que en muchos casos fueron instrumentos de ampliación espacial del poder y la civilización, tal como continúa explicando el autor: “En los siglos VI y V a.C.

⁵ Hacemos referencia al trabajo del profesor de Ingeniería Sanitaria de la Universidad Johns Hopkins, Abel Wolman, titulado “El metabolismo de la ciudades”, que viene incluido en la obra colectiva: *La ciudad*, Scientific American (1965), Madrid: Alianza Editorial, 1967, pp. 199 y ss. Si bien el trabajo está referido en forma directa a los aspectos funcionales del orden sanitario y de los servicios asociados, no es menos cierta la posibilidad de extender el empleo metafórico del término a los aspectos de orden institucional imprescindibles para estas y otras demandas funcionales de la vida urbana.

los persas ensancharon los límites de su imperio hasta el mismo Turkestán occidental, fundando por doquier numerosas ciudades, las más de las veces asentadas sobre lo que antes fueran oscuros poblados [...] Al otro extremo de la masa eurásica, los fenicios empezaron, hacia el final del segundo milenio a.C., a extenderse en dirección del oeste, reavivando u organizando, a través de sus actividades, la vida urbana a lo largo de la costa septentrional de África y aún en las de la misma España”⁶ De esta manera se deduce, con el valor de una evidencia histórica, que la urbanización como una actitud práctica, la ciudad racionalizada como un hecho intencionalmente preconcebido, se emplea como una herramienta para los procesos de colonización, dejando de lado la figura de los campamentos o asentamientos precarios y temporales instalados con fines esencialmente militares, para procurar, de esta forma, la conformación de un asentamiento estable y con vocación de permanencia, con lo cual se apunta a alcanzar una modalidad dirigida a mantener un nivel de presencia más intenso e integralmente cultural, con lo cual se deriva hacia una fórmula de permanencia en la impronta de los grupos sociales.

Aquellas manifestaciones iniciales se mantienen y alcanzan un calado cada vez más importante, en la medida en que las potencialidades propias de la vida urbana —a través de los avances que permite la especialización del trabajo y la producción, el mejoramiento progresivo de los conocimientos y el incremento de las posibilidades de comunicación e intercambio, unido al apetito por el despliegue del poder y el dominio sobre otras poblaciones, alentado en muchas ocasiones por motivaciones de orden económico— sirven de elemento proteico para la búsqueda de ampliaciones territoriales de presencia de las civilizaciones, con lo que se apunta a la ocurrencia de importantes cambios apuntalados en la ciudad y sus efectos, dentro de los cuales interesan, de manera particular, los operados en la cuenca del Mediterráneo, por ser ese proceso el generador del espacio social y cultural en cuya órbita quedamos inscritos.

Sin lugar a dudas, el impacto de mayor resonancia en esa trayectoria se atribuye a Grecia y Roma, a partir de cuyas etapas de mayor presencia se impulsa la sublimación de la ciudad y se profundiza el empleo y la difusión de

⁶ Véase Gideon Sjoberg: “Origen y evolución de las ciudades” en *La ciudad*, op. cit., pp. 46-47.

sus méritos, provocando un patrón definitivo de modo de vida que sólo verá intervenido, y en buena medida, interrumpido su desarrollo, con la caída del Imperio Romano de Occidente, el advenimiento de la sociedad feudal, y con ello, el inicio de la Edad Media, etapa histórica marcada, precisamente, por el desvanecimiento del protagonismo de la urbanización. Con este dato, empleado comúnmente como un punto de referencia primario para identificar esa etapa de transformación histórica, se observa, en paralelo, el valor de la ciudad, pues sirve como referencia por activa o por pasiva, es decir, por su presencia dominante y protagónica, pero también, por su decaimiento, disminución o ausencia.

De esta forma, las etapas de afianzamiento y expansión de las culturas griega y romana contienen la expresión de fortalecimiento del medio urbano como modo de vida y soporte del proceso civilizatorio en diversas manifestaciones, entre las cuales destaca, precisamente, la potenciación de la ciudad en cuanto a la sistematización de los patrones de asentamiento urbano mediante el diseño de estándares de planta urbana y de la incorporación de elementos de infraestructura, equipamientos, edificaciones emblemáticas y espacios abiertos con distinto sentido utilitario, como las plazas (ágora griega) y los mercados, que hablan en su conjunto.

En muchos casos esas manifestaciones no son realmente una novedad absoluta, pues sucede, como con tantas otras expresiones del conocimiento y la creación cultural, que se configura por un proceso de acumulación a partir de una respuesta elemental, por una modalidad de acumulación sucesiva y creciente, una suerte de aluvión imperceptible que hace su efecto a través del tiempo. Así sucede, por ejemplo, en el caso de la planta urbana reticulada que destaca y se afianza en su empleo con la urbanística griega, aunque no es, en sí misma, una invención de ese momento.

En efecto, así lo advierte el profesor García y Bellido cuando afirma que “sería cometer un grave error de método si por ello se dedujera que una forma tan simple y lógica como la planta urbana en retícula, ortogónica, había de ser forzosamente una idea derivada de antecedentes próximos o lejanos. Antes al contrario, hay que reconocer que tal concepción es en sí tan simple, tan obvia, que pudo nacer y nació, de hecho, espontáneamente allí donde se pretendiese ordenar y regularizar un plan urbano cualquiera. Díganlo, si no,

las ciudades del Indo, las egipcias y mesopotámicas y, en nuestros tiempos, las ciudades coloniales hispanas de América o de Filipinas. La ciudad regular nace naturalmente allí donde se ha llegado a una madurez urbana y allí donde es factible la planificación de una ciudad *ex novo*”.⁷ Dentro de los aportes al razonamiento urbanístico que encierra el párrafo transcrito destacamos el efecto creativo que impulsa la ciudad sobre sí misma como solución de asentamiento físico que desemboca en un particular modo de vida, junto a lo cual se hace presente, con entidad y fuerza destacadas, el impacto que este fenómeno tiene sobre la creatividad del ser humano, al demandar respuestas inteligentes y prácticamente eficientes, en lo que se instala como un proceso continuo y permanente de ascenso a favor de la especie.

Precisamente el escalón que aparece cronológicamente a continuación de la impronta dejada por Grecia en el devenir histórico del urbanismo —y con ello, de la cultura y el desarrollo humano, en general— en la cuenca del Mediterráneo comporta una muy destacada etapa en el proceso de ascenso del hombre, a lo que ya hemos aludido, que, sin embargo, se identifica, sencillamente, con el corto nombre de una ciudad: Roma.

La trascendencia de Roma, como etapa histórica y de sus efectos para la evolución de la humanidad, es un punto que no presenta mayores posibilidades de controversia, entre otras razones, “por haber sido cabeza y corazón del primer gran imperio (cien millones de habitantes) aparecido en la historia”,⁸ y, en este momento, destacamos el profundo calado que, dentro de esa extraordinaria dimensión histórica, tienen la ciudad y las instituciones políticas y administrativas de Gobierno, desplegadas a lo largo de las distintas fases de la hegemonía que mantiene en el escenario mundial conocido, a lo que debemos añadir, en fuerza de la temática que nos ocupa, el impulso que adquiere el derecho como concepción teórica, como técnica y como potente instrumento para el avance de la civilización.

⁷ Antonio García y Bellido: *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*, Madrid: Instituto Español de Arqueología, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1966, p. 44.

⁸ *Ibidem*, p. 105.

En primer término, la ciudad se reafirma como herramienta de singular eficiencia y utilidad para la expansión territorial y el dominio político y militar, pero al mismo tiempo, se despliega como un importante factor de difusión e intercambio cultural, con lo cual se genera una verdadera transformación en la estructura misma de la humanidad, tal como indica García y Bellido en su fundamentado estudio: “La expansión imperial de Roma por el occidente europeo y el norte de África dio lugar a que los pueblos indígenas se romanizaran, incorporándose, más o menos pronto y con una permeabilidad mayor o menor, a la cultura romana. Una de las consecuencias —y no la más baladí— de este proceso de romanización fue la reorganización de muchas ciudades indígenas, las cuales cambiaron radicalmente en sus dos aspectos fundamentales: en su estatus político y en su planta urbana. Pero es que además, Roma fundó por doquier y *ex novo*, muchas ciudades, ya por medio de colonias civiles, ya por medio de asentamiento de licenciados militares”,⁹ de donde destacamos no sólo el perfil instrumental de la ciudad, en clave colonizadora, para propiciar la expansión y consolidación de la presencia territorial, sino su indiscutible eficacia a los efectos de la transformación cultural, por cuanto instala y robustece los procesos de mestizaje con los pueblos a los que alcanza esa expansión, y con sus distintas manifestaciones que, en buena medida, no fueron objeto de destrucción, aniquilamiento o sustitución, sino de verdadera integración.

De esta manera, la ciudad en sí misma, entendida en términos romanos —lo que incluye las previsiones y patrones de trazado, orientación y disposición de la organización espacial urbana, las localizaciones de los edificios y la conformación de los espacios públicos a través de las vías, los equipamientos e infraestructuras, las pautas de conducta, pero también otras expresiones como los ritos fundacionales—, se convierte en un producto de exportación, en una marca con denominación de origen que, a su vez, se transforma en un hito de presencia usual y determinante en la geografía de la zona, hasta configurar una sólida y extensa red, en virtud del sistema de vías que se desarrolla progresivamente.

⁹ *Ibidem*, p. 145.

Se trata, en definitiva, de un verdadero sistema de integración cultural y territorial, montado sobre la vinculación eficiente de los nodos urbanos de distinta escala, magnitud e importancia, el cual lleva aparejado un sistema institucional, dispuesto para lograr el manejo ordenado de los asuntos, cada vez más variados y complejos, que atañen a toda la colectividad.

Por último, y no por ello menos importante, sucede que todo lo anterior se conjuga con un sistema cultural que encuentra en el derecho un soporte esencial y una manifestación instrumental de avanzada para cultivar la convivencia, y de esta manera incrementar la incorporación de nuevas poblaciones en ese andamiaje institucional general, que, a su vez, actúan como multiplicadores de esa magnífica realidad.

3. La ciudad medieval y el municipio actual

Tal es el peso que alcanza el *orbis romanus*, esa singular realidad romana en el entorno de la historia, que el advenimiento de una nueva era se identifica, no por lo que surge, sino por lo que desaparece, por la decadencia de la hegemonía de Roma, por la aparición de un periodo en el que se destaca la apreciación de la baja significativa en la fortaleza de las instituciones romanas de occidente y de sus manifestaciones de poder, de lo que se califica, en breves términos, como la *caída de Roma*, aludiendo a su abandono en el siglo IV de la era cristiana. De esta forma, observamos que se está empleando a la ciudad, una vez más, como un referente icónico con suficiente potencia expresiva para transmitir por sí solo el impactante alcance que trae consigo la totalidad del mensaje, al punto de que su contenido histórico y político se asocia con la mención al florecimiento de otra ciudad capital, Constantinopla, que entonces pasa a ser sede del Imperio Romano de Oriente.

Desde el punto de vista estrictamente urbanístico, ya desde el siglo III de la era cristiana se comienzan a registrar los primeros síntomas que anuncian la decadencia de las ciudades del Imperio, con el declive del cordón de defensa militar instalado en las orillas del Danubio y el Rin, que se hizo visible como efecto de las invasiones germánicas en esa zona. La presencia del temor fundado a las invasiones, unido a la incertidumbre sobre las capacidades reales de

defensa, hicieron crecer la desconfianza, razón por la cual: “Entre fines del siglo III y comienzos del IV casi todas las ciudades de cierta importancia del Imperio, incluso las más retiradas, las de Hispania inclusive, construyeron, con más o menos premura, sus recintos murados defensivos, convirtiéndose, por ello, en verdaderas fortalezas [...] Este cambio fue trascendental. El imperativo militar obligaba a reducir el área urbana intramuros con el fin de hacer más eficaz la defensa”.¹⁰

De otra parte, la concentración poblacional en los cada vez más reducidos espacios que ofrecen las ciudades amuralladas hace atractivo el desplazamiento progresivo de los habitantes más pudientes hacia sus propiedades rurales, las casas de campo, los *praedia* o *fundi*, que se empleaban inicialmente como residencia alterna y progresivamente fueron ocupadas y reacomodadas para la instalación del personal de servidumbre y la explotación agrícola primaria más estable, convirtiéndolos en pequeños centros poblados relativamente autosustentables, con lo cual se comienza a abrir paso hacia la aparición de la sociedad feudal, que ocupará una buena parte del espacio identificado como Edad Media.

Este punto concreto, aun cuando comporta un acentuado decaimiento de las ciudades, recoge datos importantes para el conocimiento de la evolución del fenómeno urbano, y sobre todo, acerca del surgimiento de instituciones locales con un perfil diferente. Al respecto ya señalamos en otro momento que: “Las ciudades, ahora dispersas y regadas por ese vasto espacio, originalmente construidas a imagen de Roma, se comienzan a despoblar y pierden el carácter de *centros de poder*, cuando la población se traslada a los campos, dando origen al surgimiento de la transformación socioeconómica más llamativa de esa época, cual es el feudalismo, con la robusta carga de rusticidad que lo pone en abierto contraste con el esquema de desarrollo presente hasta ese momento”.¹¹ De esta manera, la ciudad medieval adquiere una particular fisonomía y funcionalidad

¹⁰ *Ibidem*, p. 192.

¹¹ Véase Armando Rodríguez García: *Fundamentos de derecho urbanístico: una aproximación jurídica a la ciudad*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Centro de Estudios de Posgrado, 2010, p. 85.

que, desde la perspectiva del tema que nos ocupa en este momento, se traduce en efectos sobre la institucionalidad, en función de las transformaciones de mayor impacto en el pensamiento dominante de la época y las proyecciones de la evolución misma de la humanidad durante ese periodo.¹²

En ese orden de ideas, destacamos como dato de mayor interés para nuestro análisis, las transformaciones que operan en el orden práctico de la vida diaria, y fundamentalmente lo que ocurre con el fortalecimiento de la actividad comercial, que conduce a dar un impulso sostenido al intercambio mercantil y sus consecuencias económicas, políticas y sociales que, por un conjunto de circunstancias, derivan en el perfilamiento institucional de las colectividades, lo que, al estudiar los procesos relativos a las instituciones políticas, permite al profesor García-Pelayo afirmar que la ciudad europea medieval “se diferencia de las ciudades orientales en que estas se escinden en grupos sociales herméticos sin que sea posible que sus componentes pasen de unos a otros ni la fusión entre ellos, en cambio, es característica de la ciudad medieval la conciencia de un «nosotros», de una comunidad y unidad sustancial por encima de las diferencias entre los grupos componentes [...] De este *substratum* social comunitario fundamentado sobre un «nosotros», se derivó la forma política del municipio, desconocida, en cambio, en la ciudad oriental”;¹³ con lo cual, en el caso de esta institución, sucede, como es usual, que el hecho social antecede a la forma jurídica.

Precisamente ese es el enfoque que emplea Giannini, a partir del cual, cuando hace referencia a las Administraciones públicas en los ordenamientos de la Edad Media, precisa que la experiencia de la época feudal europea viene a ser un caso singular, en cuanto a que la estructura de la Administración pública es muy similar a la de una administración privada, y en tal sentido, precisa que: “En cualquier caso, la experiencia feudal fue breve, e históricamente su influencia vino a mezclarse con otra experiencia importante, como fue la de los municipios en Italia, Holanda y Bélgica. El municipio toma de nuevo como

¹² Al respecto véase Henri Pirenne: *Las ciudades de la Edad Media*, Madrid: Alianza Editorial, 1972.

¹³ Manuel García-Pelayo: “La ciudad mercantil medieval” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n. 76, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1990.

constitución la de los romanos del periodo republicano, un ordenamiento jurídico de ciudadanos que eligen a los jefes de la colectividad. Sin embargo, la inexistencia de personalidad jurídica constituye una diferencia notoria con respecto a la doctrina generalmente aceptada en la actualidad [...] La persona jurídica permitirá, desvinculándose de los hechos temporales, la continuidad en la gestión patrimonial. Permitirá conciliar la pobreza de los frailes con la riqueza de los conventos, permitirá limitar la responsabilidad de los asociados a cuanto aportaban a la asociación, pudiendo así disfrutar de los muchos beneficios derivados de la misma”, y más adelante precisa: “Con este nuevo instrumento, la experiencia de los países europeos se encamina en dos direcciones: o atribuye la personalidad jurídica al *officium*, o personifica la colectividad en el sentido de que considera como un ente al ordenamiento constituido por la colectividad. El primer camino es el que surge en Inglaterra, el segundo es el seguido por los municipios en los países donde existen. En Francia y Alemania se siguen caminos híbridos, atribuyéndose personalidad a los *officia* y a las colectividades territoriales locales, dándose resultados muy complejos e interesantes”.¹⁴

En cualquier caso, el punto a destacar es el sentido incremental de las fórmulas institucionales locales y su vínculo con el fenómeno urbano, en las distintas modalidades que se van afinando como respuesta a la realidad dinámica y cambiante que, en esta etapa, resulta marcada fuertemente por el localismo, derivado del aislamiento y los sentimientos de vecindad que ese modo de vida impone, reforzando el sentido de lo comunal. Ello hace desvanecerse la estructura del municipio romano, pero se refuerza la presencia de la institucionalidad local democrática, surgida de la propia comunidad, que en el caso de las poblaciones hispánicas cobra especial solidez a través de los fueros municipales, esa “gran manifestación escrita de los privilegios concedidos por el rey o el señor a los municipios, y en ellos se encontraba la base del derecho local y de la misma autonomía municipal: en principio, aquellos municipios que se habían regido por las costumbres, encontraron en los fueros el código de sus

¹⁴ Massimo Severo Giannini: *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo*, 2a ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, pp. 22 y ss.

derechos y de su actuación. La recopilación de privilegios, fuentes de derecho local, costumbres, etc., una vez confirmada por el rey, constituyeron el fuero, que durante los siglos XI al XIII se extendió por toda España, desde Galicia a Cataluña o desde Vascongadas a Andalucía”.¹⁵

De otra parte, es oportuno destacar que la institución municipal —que en aquellos momentos alcanza los perfiles de definición en sus matices estructurales y funcionales, que la identifican en líneas generales, y que en buena medida mantienen sus valores esenciales hasta el presente— se consolida como una figura prácticamente útil y ampliamente difundida en la geografía europea. Esto sucede con anterioridad a la aparición de la noción de Estado moderno, de esa figura de concentración de formas y manifestaciones del poder que, designada con el término acuñado por Maquiavelo, y conjugando el territorio, la población y poder político, se apoya en el concepto de soberanía y se instala, a partir del siglo XVI, como la fórmula política dominante en los albores de la Edad Moderna, con lo cual se destacan sus determinaciones como concepción histórica y como institución jurídica.¹⁶

Finalmente, también encontramos datos que aportan significancia e imprimen nueva proyección al tándem ciudad-municipio en el complejo entorno de los acontecimientos que confluyen en la aparición de lo que, en el esquema usual de periodización, se entiende como la Edad Moderna. Ello lleva a centrar el foco de atención en el desenvolvimiento de los hechos en la Península Ibérica, fundamentalmente por la concurrencia de la integración de los reinos de Castilla y Aragón, la reconquista militar y política del territorio, con el decaimiento del dominio musulmán en España, y el descubrimiento de América, con el advenimiento de la colosal empresa de conquista y poblamiento de los nuevos territorios y la forja del singular fenómeno de Hispanoamérica, que sirve de contexto a nuestro objeto de análisis.

¹⁵ Enrique Orduña Rebollo: *Historia del municipalismo español*, Col. Biblioteca de Derecho Municipal, Madrid: Lustel, 2005, p. 63.

¹⁶ Véase Antonio Moles Caubet: “Estado y Derecho (Configuración jurídica del Estado)” en Oswaldo Acosta-Hoenicka (comp.): *Estudios de derecho público*, Caracas: Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, 1997, pp. 75 y ss.

II. El contexto: Hispanoamérica

El contacto de los europeos del Renacimiento con un territorio hasta entonces desconocido por ellos abre las puertas de un escenario histórico en el cual todo resulta ser un reto creativo, porque todo está por hacer.

La indudable hazaña de Colón viene a concretar un enorme salto dentro de lo que fue un proceso más extenso de tanteos exploratorios que avanzaban España y Portugal hacia un objetivo fundamentalmente económico, movido, una vez más, por la motivación de la alimentación y la riqueza, como mencionamos antes al referirnos a la implantación de la ciudad como modo de vida. En esta oportunidad, el móvil se centra en la búsqueda de una ruta más corta y eficiente para obtener aderezos y especias para la elaboración y preservación de alimentos, en el ambiente que resulta de la influencia de los árabes en la cuenca del Mediterráneo, en la Baja Edad Media, luego del declive de Roma, lo que se potencia con las sofisticaciones impuestas por las modas renacentistas y se refuerza con las informaciones provenientes de los viajes de Marco Polo al Oriente.

Por ello, al decir de Julio Vallés: “Todo esto supone que la importancia de las especias era grande para la cocina de finales del siglo xv, y fue sin duda un factor importante en la realización del viaje, como se desprende de las cartas de Colón y de documentos de los primeros años posteriores al Descubrimiento”,¹⁷ tales como las *Capitulaciones de Santa Fe*, que incluyen las especias como un objetivo central para el planeado viaje con destino a las Indias Orientales.

Pero mas allá del acontecimiento colombino del Descubrimiento —que reúne en sí mismo suficientes elementos para más de una revisión detenida—, interesa destacar sus efectos diversos, que alcanzan espacios remotos a partir de los procesos de asentamiento poblacional y sus consecuencias últimas, encarnadas en la formación de un verdadero Nuevo Mundo, dentro de la civilización occidental, que tiene como patrimonio un incomparable arsenal de valores, creencias, usos y respuestas, entrelazados por un idioma y una raíz común que,

¹⁷ Véase Julio Vallés Rojo: *Saberes y sabores del legado colombino. Gastronomía y alimentación en España y América s. XVI-XVII*, Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid, 2006, p. 26.

sin perder su elemento nuclear, se despliega en un sinfín de realidades que son diferentes pero iguales. Tal como lo apunta la pluma de Julián Marías: “Hay un *mundo occidental*, definido por raíces claras y homogéneas, que han engendrado un repertorio coherente de instalaciones y formas de vida: lo judeocristiano, lo helénico, lo romano. En extremado resumen, la religión *personal*, en que Dios es padre; el conocimiento *racional*, del que han brotado la ciencia y la técnica científica; la autoridad, por último, o el mando según el *derecho*. Pero dentro de Occidente, todavía las diferencias son muy grandes, las contraposiciones, considerables [...] Hay otro mundo, inserto en el anterior, rigurosamente real, variado y compacto a la vez: el *hispánico* [...] El rasgo capital, abarcador y unificador, es sobre todo la lengua española”.¹⁸

El trayecto hacia la construcción de esa nueva realidad, de ese fenómeno cultural, único en contenidos y magnitudes, es complejo y prolongado. Dentro de sus múltiples aristas encontramos, desde muy temprano, desde su mismo inicio, a la ciudad y el municipio operando en combinación como clave colonizadora, como avanzada institucional desde el proceso de poblamiento que se dispersa por la totalidad del continente americano.

Así lo destaca Domínguez Compañy, cuando aborda la política fundacional española en la conquista americana, en un trabajo que siempre hemos considerado y recomendado como de obligado estudio para quien intente conocer en profundidad la realidad de las instituciones locales hispanoamericanas: “La colonización española del Nuevo Mundo se extiende y afianza fundando ciudades, escalones, a su vez, de nuevos avances; a través de ellas España logra alcanzar los objetivos fundamentales de su política de población en América [...] Aunque no esté expresamente expuesto en una disposición, España tiene, al conquistar América, una política de colonización que conlleva entrelazados en un solo haz, la obtención de riquezas, la población del territorio, el dominio de la tierra y la transmisión de la civilización, focalizada en ese momento en la evangelización de los pueblos que habitan las nuevas tierras descubiertas”, y seguidamente afinca su argumento en la figura de las instituciones locales, afirmando que: “En otras ocasiones la infiltración del evangelizador precede

¹⁸ Julián Marías: *Hispanoamérica*, Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 248.

a la ocupación territorial por la hueste pobladora, pero normalmente la penetración se confirma con la creación de un «pueblo de españoles» —lugar, villa o ciudad— y el inmediato establecimiento de instituciones locales y de una forma de vida occidental que también se pretende aplicar al aborígen que lo circunda y le sirve, aunque se conserven ciertas costumbres autócratas entremezcladas con las nuevas formas de vida”.¹⁹ De esta forma se destaca la fusión, el tándem, formado entre ciudad e institución de gestión local como trebejos combinados para dominar los nuevos territorios, que se integran mediante el denominador común de la población de las personas como habitantes urbanos y como colectividad representada en las estructuras institucionales formalmente instaladas por ellos mismos.

Ciertamente, la ciudad cumple, en la configuración de América, una variedad de funciones que resultan esenciales para su existencia, así, comporta una función de asentamiento, defensa militar y puntal de avanzada para la exploración y conquista de nuevos territorios; aporta la base de actividad económica estable, bien sea agrícola o minera, así como el intercambio comercial de los mercados; también opera como sede natural de las manifestaciones político-administrativas locales, que constituyen las primeras instancias de ejercicio del poder, con mayor carga de legitimidad democrática y autonomía de gestión por su lejanía de los centros del poder imperial; de otra parte, constituyen centros de integración social y mestizaje con los pueblos autóctonos; y finalmente, se erigen como núcleos fundamentales del culto religioso y canal de contacto para la evangelización, al lado de las modalidades de las misiones.

De esta manera, la consistente y titánica tarea de fundación de ciudades se cumple desde los primeros contactos en la fase inicial de conquista, con criterios urbanísticos y con soporte institucional, que reproducen los elementos conocidos y vividos por los conquistadores en sus lugares de origen, es decir, como una expresión de su cultura personal, y no como el cumplimiento de una decisión de la autoridad real.²⁰ No debe perderse de vista que la actividad

¹⁹ Véase Francisco Domínguez Compañy: *Estudios sobre las instituciones locales hispanoamericanas*, Col. Estudios, Monografías y Ensayos, n. 10, Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1981, pp. 34 y ss.

²⁰ Al respecto, véase Fortunato González Cruz: *Un nuevo municipio para Venezuela*, Mérida: CIEPROL,

de conquista y colonización se inicia como una tarea fundamentalmente económica, más que como un proceso político o militar. Con ello, es claro que, tal como hemos puesto de manifiesto en oportunidades anteriores, la ciudad y la institución municipal, representada primordialmente en el cabildo, llegaron a territorio americano en el equipaje de Colón.²¹

El elenco de factores culturales que componen esa nueva y singular pieza que es Hispanoamérica van ensamblándose a través del tiempo, sin contar con un guion preestablecido, e incorporando distintos elementos dentro de los cuales destaca el idioma como mecanismo que permite el desplazamiento del saber, de los conocimientos y del intercambio, lo que, sin embargo, implicó un proceso de larga proyección temporal, pues el castellano no fue impuesto como forma obligatoria a los aborígenes, con lo cual, como apunta Santiago Muñoz Machado, para la época de las declaraciones de independencia era un idioma empleado comúnmente por algo más de tres millones de personas —principalmente los criollos cultos— en todo el ámbito del continente, de modo tal que, luego de ese extenso trayecto, “los estándares de cada país demuestran la gran unidad que conservó el idioma, dentro de la diversidad del español culto”.²²

En todo caso, es el idioma común —conservando los matices y peculiaridades regionales que concurren a enriquecerlo, sin desmejorar por ello su cualidad básica de uniformidad—, uno de los datos que con mayor fuerza se integra para contribuir a determinar la singularidad de Hispanoamérica como fenómeno sociocultural, y que permite hablar de componentes comunes —y hasta uniformes, en cuanto a sus contenidos esenciales— entre las diferentes realidades nacionales que la integran. A lo que se debe añadir la existencia

Universidad de los Andes, 1999.

²¹ Véase Armando Rodríguez García: “La intermunicipalidad y el despertar del municipalismo iberoamericano” en Enrique Orduña Rebollo (coord.): *Valladolid en América: El municipalismo y su proyección iberoamericana*, Buenos Aires-Madrid: Ed. Ciudad Argentina, Ayuntamiento de Valladolid, 2017.

²² Santiago Muñoz Machado: *Hablamos la misma lengua. Historia política del español en América, desde la conquista a las independencias*, Barcelona: Ed. Crítica, 2017.

de una historia compartida, en cuanto a las similitudes de su evolución, pero también en las interconexiones tejidas entre las realidades de los distintos países, como nutriente de ese devenir histórico.

Colocados en este punto de mira, cabe destacar el hecho de que fueron precisamente las instancias de Gobierno local, los cabildos, los centros de poder desde donde se encauzaron las insurgencias que, usualmente encabezadas por grupos de las oligarquías criollas, desembocaron en los procesos de independencias y la instalación de las repúblicas como forma de gobierno emergente en aquella época; en tal sentido, compartiendo las expresiones del profesor Villegas Moreno, cabe decir que: “El cambio político a través de los cabildos fue el procedimiento más utilizado por la oligarquía criolla para la consecución de sus objetivos. Como tantas veces se ha dicho, el cabildo fue la institución que mejor contribuyó en América a la transición del dominio español a las repúblicas independientes, actuando como plataforma para la libertad política. Respaldado por un riguroso orden jurídico, fue un medio inteligente para pasar de una situación colonial a otra autónoma y finalmente independiente”.²³

De este modo, cuando se extingue el Imperio español y progresivamente advienen las repúblicas independientes formando el nuevo mapa político hispanoamericano, decaen muchas instituciones, pero permanecen la lengua, la cultura, las costumbres; en fin, permanece la genética implantada por la civilización grecorromana y judeocristiana, impregnada de islamismo, lo que se traduce como una manera de ver y entender la vida, y sobre todo, de vivirla, en fuerza de lo cual, también perviven las instituciones como el derecho, la ciudad y el municipio, que sobrepasan el escollo de las revoluciones y las guerras, manteniendo su esencia y acentuando su función como factores de integración social. Así lo precisa la profesora Graciela Soriano cuando apunta que “la similitud y simultaneidad de los orígenes históricos, la homogeneidad lingüística, la continuidad espacial y las comunes vinculaciones con España durante tres siglos, hicieron de la América española un mundo con sus particularidades, pero con evidentes semejanzas, y con igual dependencia de la

²³ José Luis Villegas Moreno: *Doscientos años de municipalismo*, Caracas: Universidad Católica del Táchira, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), 2010, p. 23.

monarquía católica hasta comienzos del siglo XIX. A partir de entonces, al producirse la quiebra del Imperio español, aquel mundo se dividió en múltiples unidades independientes que han permanecido relativamente aisladas unas de otras, cada una con sus propios problemas internos y de convivencia internacional, pero con semejanzas, paralelismos y discronismos evidentes en su desarrollo político, que conducen naturalmente a la búsqueda de esquemas y patrones de interpretación que puedan explicarlos en lo esencial²⁴.

En resumen, si bien es posible predicar la existencia de las instancias locales de Gobierno y Administración como una realidad con rasgos de universalidad y características más o menos sistematizables, como uniformes, al menos en cuanto se refiere al espacio occidental, no es menos cierto que los perfiles definitorios de esas instancias, así como el sentido de su funcionamiento, las fórmulas exitosas de operar, las frustraciones aparecidas en función de las expectativas no alcanzadas y las patologías que los atacan con más frecuencia e impacto, son datos que aparecen con mayores niveles de semejanza en el espacio de los nuevos Estados modernos hispanoamericanos. Ello, sin duda, tiene una estrecha relación con la existencia de esas fuentes de origen común y con esa historia también común o compartida que sirve como marca de identidad, al tiempo que permite incursionar en el tratamiento analítico con una visión global que, al no irrespetar las singularidades, sirve a la detección de asuntos cuya similitud permite la simplificación de abordajes, el diseño de propuestas, junto a la aplicación y control de evaluación de soluciones, con los beneficios que ello comporta, atendiendo a las economías de escala que aporta la aplicación de este enfoque metodológico, apuntalado en las oportunidades operacionales y otras ventajas prácticas que permite el desarrollo de las nuevas tecnologías en el escenario inevitable de la globalización.

En absoluta simbiosis, la ciudad hispanoamericana se vincula al municipio hispanoamericano para integrar un panorama sin roturas, atendiendo a sus inevitables vasos comunicantes, que vienen también contruidos a lo largo de esa historia común que singulariza y hace más estrecha o sincopada la asocia-

²⁴ Graciela Soriano: *Hispanoamérica. Historia, desarrollo discrónico e historia política*, Col. Cuadernos de la Fundación, n. 10, Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo, 2004, p. 15.

ción ya descrita para la comprensión simultánea de ambos fenómenos, en lo que permite derivar, incluso, una perspectiva de escala mundial.

III. La cualidad de paradigmas en el derecho público global

Una acepción técnica del vocablo *paradigma* alude al modelo o patrón de trabajo que es compartido por miembros de una comunidad científica, partiendo del acuerdo en la consideración de una determinada cuestión como un tema o problema de estudio legítimo o válido, y de los puntos que pueden operar como enfoque y solución igualmente válida o legítima para su tratamiento, por lo cual se comparten conceptos básicos y procedimientos en cuanto a su abordaje, diagnóstico, pronóstico y eventuales soluciones.

De su parte, la visión integradora de la ciudad y el municipio en el entorno hispanoamericano destaca sus valoraciones para la óptica que provee la imagen del derecho público global como un tema válido para la indagación de los asuntos que los componen, en tanto objeto de interés científico, lo que además sirve para obtener una apreciación más adecuada de su significado como realidad fenomenológica. Esto podrá facilitar las posibilidades de producir diagnósticos más certeros y, en consecuencia, ampliar las oportunidades de derivar conclusiones más firmemente fundadas y soluciones más eficientes, cuyo destinatario final habrá de ser la población, los habitantes del espacio extendido que provoca la forma de vida urbana, por cuanto son las personas el objetivo central de la gestión local en el ambiente urbanizado de la actualidad que, además, se reafirma como la expectativa de futuro más racionalmente fundada.

Por ello, desde esta perspectiva propositiva, ciudad y municipio se constituyen, en el entorno hispanoamericano, en un solo asunto de carácter intemporal, por lo que se convierte en un tema siempre presente en cuanto a su interés científico, tanto en el orden teórico como en la dimensión práctica de su alcance y sus manifestaciones.

En efecto, el volumen y la importancia de los aspectos coincidentes en multiplicidad de asuntos induce a la construcción del enfoque propuesto. No sólo por la trayectoria histórica uniforme y mancomunada, cuya aportación analítica resulta ser un ingrediente útil e inevitable, sino por el significado

que tiene la presencia de estructuras, fórmulas operativas, valoraciones, experiencias, dificultades, problemas, aciertos, patologías y respuestas similares o uniformes, en algún caso, hace factible —e incluso, recomendable— explorar sostenidamente la oportunidad de disponer de una manera de ver los asuntos urbanísticos y de gestión local en los países de Hispanoamérica con una óptica común de plataforma jurídica que, sin descartar el espacio válido y efectivo de los estudios de derecho comparado, aporta el refuerzo de una visión adicional constituida por su consideración en el espectro del derecho público global —y más concretamente un derecho administrativo global—, con todas las consecuencias favorables que procura esta visión.

A lo anterior se añade, como factor determinante en la construcción del enfoque, la presencia inobjetable de los principios generales que inspiran el derecho administrativo, y en particular, aquellos que arropan a los asuntos derivados de la ciudad, el urbanismo, el hábitat humano, y la gestión pública de los asuntos locales, de las cuestiones cotidianas atinentes a las personas, cuya atención y manejo corresponde, como responsabilidad funcional, al aparato que integran las instancias de Administración local, cuya estructura y funcionamiento están regidas por el derecho administrativo.

Como es lógico, no puede escapar a esta visión la complejidad y particularidades que se encuentran como datos característicos de la Administración pública local, lo que abona en el tratamiento del tema relativo a la diversidad de matices que, como nota de identificación conceptual, se manifiesta en las distintas realidades organizativas y operativas que confluyen en la noción general de Administración pública, sin perder por ello su unidad como categoría jurídica.

Así, la fórmula principal de centralidad del ser humano como fundamento de la función administrativa, que atrae necesariamente su ejercicio servicial y el sentido vicarial de sus manifestaciones, lo que determina jurídicamente su legitimidad de actuación en función del interés general, opera como un denominador común y plataforma uniforme en el plexo general de la concepción de Administración pública, compatible con los parámetros y valores fundamentales del Estado social de derecho.

Todas esas pautas primordiales y fundantes de la función administrativa en general, se aplican con intensidad y justificación reforzadas a los asuntos que

corresponden a las Administraciones locales, con especial énfasis en las materias vinculadas directamente con la gestión de la ciudad y sus requerimientos; materia esta que, tal como hemos visto, se erige como un asunto global y de proyección futurista, pues convoca a la previsión anticipada como una constante necesaria para la debida atención a los derechos de los pobladores actuales y futuros, tal como advertía Meilán Gil, hace ya algún tiempo: “Hay en toda esta materia urbanística una preocupación. No puede ser menos, porque la idea misma del urbanismo —término rebasado en su significado estricto— entraña una voluntad de anticipación. Y es en este punto donde se entrecruzan los difíciles problemas del equilibrio de las perspectivas del particular y de las necesidades e intereses colectivos; punto de equilibrio difícil de conseguir y en el que está en juego la realización misma de la justicia”.²⁵

La visión prospectiva de los asuntos urbanísticos, que involucran —y han involucrado a lo largo del tiempo— como una constante globalizada a los derechos asociados a la ciudad, no puede desvincularse de las personas, por lo que tampoco puede separarse de las Administraciones locales, con las variaciones y adaptaciones propias de la evolución misma que pauta la realidad, desde el punto de vista de las concepciones, pero también, de los profundos cambios impuestos por las transformaciones en los mimbres empleados para la gestión pública, desde el punto de vista de las tecnologías, lo que, desde luego, repercute en el marco jurídico de ineludible consideración.

Esta tendencia hacia la globalización marca lo que Cassese²⁶ percibe como una *convergencia de los derechos administrativos*, en cuanto se entrelazan en los ordenamientos nacionales vinculaciones derivadas de la comunidad de asuntos jurídico-administrativos, lo que propende a fijar establemente un conjunto de mecanismos de interacción, una suerte de interdependencia que excede a la delimitación del alcance del derecho administrativo, que resulta acotada por las fronteras nacionales.

²⁵ José Luis Meilán Gil: *España 71. El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid: Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, 1971, p. 65.

²⁶ Véase Sabino Cassese: “El problema de la convergencia de los derechos administrativos” en *Revista Actualidad en el Derecho Público*, n. 5, Buenos Aires, 1966.

En este orden de ideas, y salvando la limitante que podría atribuirse a la dimensión temporal asociada al enfoque histórico, cabe insistir la destacada peculiaridad de Hispanoamérica en los términos que aporta Domínguez Compañy cuando afirma que: “Un problema más en el estudio institucional de América es si debe enfocarse como una unidad o por el contrario, las diferencias de todo orden son tan grandes que aconsejan estudios individuales. Es evidente que no se puede negar la variedad geográfica del Nuevo Mundo hispanico, las diferencias raciales, las disposiciones legislativas dictadas para una región determinada, las excepciones a las reglas generales, ciertas orientaciones institucionales propias y a veces desvíos de normas generales que llegan a crear costumbres locales, pero no obstante, consideramos que las diferencias no son tan importantes y radicales como para obligar a una pluralidad de historias, por ende a estudios regionales o nacionales, por importantes, ilustrativos y aun necesarios que estos sean como base para el conocimiento global del asunto”.²⁷

Con el afianzamiento derivado de la unidad de fenómeno que confirma la evidencia histórica, se abre campo la perspectiva metodológica sobre el punto de interés seleccionado, a cuyo efecto cabe precisar que: “El derecho administrativo global se basa actualmente en una realidad parcial y fragmentaria y se corresponde con la aspiración a construir un ordenamiento coherente, no exento de completud en cuanto a sistema. La necesidad de intentarlo corresponde a una lógica irreprochable. No se trata de inventar un contenido, sino de responder desde el derecho a una realidad actual que no es descartable que aumente en el futuro. Otra cosa es: cómo puede llegarse a aquel objetivo, y qué características debe tener”.²⁸

Desde el punto de vista que permite la revisión de la normatividad jurídico positiva disponible en la realidad que representa el espacio hispanoamericano de la actualidad, cabe indicar, como ya advertíamos conjuntamente con el profesor Antonio Silva, que: “El recorrido por la legislación iberoamericana

²⁷ Cfr. Francisco Domínguez Compañy: op. cit., p. 15.

²⁸ José Luis Meilán Gil: *Derecho administrativo revisado*, Santiago de Compostela: Andavira Editorial, 2016, p. 300.

dedicada a regular la organización y el funcionamiento de las entidades locales es un ejercicio que pone sobre el tapete la existencia de un fenómeno con nítidas características de globalización, por la extensión geográfica de sus manifestaciones y la similitud de sus perfiles generales, en cuanto tiene que ver con las formas organizativas, los cometidos que tiene asignados, las formas de actuación y, finalmente, por las potestades que sirven de soporte al desempeño de las entidades locales. Pero junto a esto, se debe prestar buena atención al origen, a la trayectoria histórica y a la sostenida presencia de las instituciones municipales en la dinámica social y política de las comunidades para lograr niveles de *calidad de vida* más elevados a favor de la población, dentro del más amplio significado que puede tener esa expresión”.²⁹

Esa amplia y variada plataforma del derecho positivo, compuesta por las leyes nacionales reguladoras del régimen local que se hace presente en la casi totalidad de los países del continente americano que forman parte de Hispanoamérica,³⁰ provee de un indicador interesante, en cuanto a la unidad de tratamiento general que tiene el tema como respuesta en este sentido. A este dato inicial se debe agregar la semejanza de contenidos que se observa a partir de la revisión comparada de los textos legales compilados en la obra citada, lo que apunta a la similitud de los asuntos planteados y las fórmulas empleadas para responder a su tratamiento, desde las pautas de organización de las estructuras de la Administración local, como desde el punto de vista de las modalidades de actuación y las formas de gestión con que se las dota para el despliegue de las

²⁹ Véase Armando Rodríguez García y Antonio Silva Aranguren: “Hacia un derecho local iberoamericano” en Armando Rodríguez García y Antonio Silva Aranguren (comps.): *Código de la legislación local iberoamericana*, Col. Derecho Público Iberoamericano, n. 6, Caracas-Nueva York: Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2018, p. 23.

³⁰ De estos países destacan: el caso de México, en el cual, por aplicación del principio de distribución de competencias pertinente a la forma de Estado federal, corresponde a los estados miembros de la Federación, y no al ámbito del Poder Legislativo Federal, dictar este tipo de regulación; y el caso de Cuba, que tuvo una ley nacional reguladora del régimen municipal desde el año 1908, poco después de consolidar su independencia de España, la cual estuvo vigente hasta luego del arribo de la Revolución comunista, cuyo régimen dejó de aplicarla progresivamente, mediante la aplicación de disposiciones dictadas por el Consejo de Ministros, lo que acentúa el perfil centralista y centralizador como forma de Estado (véase: Armando Rodríguez García y Antonio Silva Aranguren: *Código de la legislación...*, op. cit.).

funciones que les corresponde cumplir, todo lo cual se inserta en postulados de principios jurídicos que despliegan un cuadro de base común.

De esta forma se puede apreciar cómo en todos estos países la arquitectura de las estructuras correspondientes a la Administración local guarda rasgos similares, y viene basada fundamentalmente en la existencia de un reconocimiento legal y personificación jurídica a la entidad local (municipio), con presencia de un órgano colegiado (Concejo, cabildo, Ayuntamiento), que ejerce la representación de la población integrante de la entidad (vecinos), conformado mediante la elección de sus miembros (concejales, ediles, regidores); además, la presencia de un órgano ejecutivo unipersonal (alcalde) que puede cubrirse desde el seno del órgano colegiado o mediante elección directa; finalmente, se presentan las estructuras de apoyo en materia de Secretaría, Sindicatura o Procuraduría y Control de Cuentas.

Una constante digna de mención está en el hecho de que las Administraciones locales actúan con base en el principio de autonomía, en cuanto al ejercicio de sus competencias propias, lo que redundará en la vigencia de la democracia local que se asocia a la idea de municipio.

De su parte, también es fácil de observar la semejanza que existe en el conjunto de atribuciones y competencias que se asignan a los entes locales, en tanto las materias de las cuales deben ocuparse son prácticamente las mismas, y ocurre de igual manera con la dotación de modos de gestión que contemplan los ordenamientos positivos en la materia, al igual que ocurre con la presencia del principio de responsabilidad.

Es claro que por la evolución misma de la sociedad a la que hemos hecho mención antes, la manera de entender la extensión y profundidad de la gestión local en los diferentes campos de actuación que le competen es diferente, y se ve influenciada por la presencia de los factores de distinto orden que, en muchos casos, son ajenos a la esencia misma de esos asuntos, como sucede con el impacto de las transformaciones tecnológicas sobre la concepción y prestación de los servicios públicos. En cualquier caso, los asuntos relativos a la ciudad y sus manifestaciones resultan altamente sensibles a los avances de las tecnologías, que han impactado permanentemente el proceso de urbanización, tal como sucedió con la Revolución industrial, que condujo al cambio sustan-

cial de la fisonomía de las ciudades y, a su vez, condujo a la revisión del papel de las entidades locales, al desbordar los límites de los términos municipales.

No obstante, en el núcleo de estos asuntos se mantiene presente la atención a las cuestiones más inmediatas de las personas, que se expresan en los ambientes propios de la forma de vida urbana, haciendo que el medio urbano sea el más adecuado y eficiente para el despliegue de políticas de desarrollo humano, es decir, de atención a la persona humana como objeto de la Administración pública.

Es claro que la ciudad, por definición, es un ambiente heterogéneo, no uniforme, en el que se presentan espacios con claras desigualdades, por las condiciones de la población. Este, y otros elementos de punta, tiene que ver con la vulnerabilidad de la gente, que se territorializa en los ambientes de la ciudad. En tal sentido, reducir la vulnerabilidad se convierte en una prioridad estratégica que atañe a la Administración local, a través del empleo de todas sus potencialidades, lo cual sobrepasa la consideración de un determinado conjunto normativo nacional y se viene a alojar en un umbral de escala global, con categoría de principio superior.

Es por esto que la idea de nivel o calidad de vida se erige como un derecho universal de las personas, uno de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, tal como lo establece el encabezamiento del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”, en una manifestación que deriva claramente de entender el avance de la civilización como un valor signifiante para la especie humana, dentro de lo que representa la vida en sociedad, para alcanzar, efectivamente, las condiciones adecuadas al pleno desenvolvimiento de las personas.

Es claro entonces que, en este entorno, no sólo es una posibilidad metodológica, sino un enfoque conveniente y útil, el de insertar bajo la perspectiva de un derecho público global los temas de ciudad y municipio; con el nivel de integración conceptual y operativa que los vincula, encuentra, además, una base normativa referencial en el ámbito de los derechos humanos, en cuanto su sentido y realización se asocian a la forma de vida urbana, con lo cual se hace

necesaria la referencia a las Administraciones locales que, por otro lado, tienen como objetivo permanente procurar la hegemonía de las buenas prácticas administrativas y hacer efectivo el postulado de la buena administración.

Bibliografía

- CASSESE, Sabino: “El problema de la convergencia de los derechos administrativos” en *Revista Actualidad en el Derecho Público*, n. 5, Buenos Aires, 1966.
- DOMÍNGUEZ COMPAÑY, FRANCISCO: *Estudios sobre las instituciones locales hispanoamericanas*, Col. Estudios, Monografías y Ensayos, n. 10, Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1981.
- FRIEDMAN, Lawrence: *Introducción al derecho americano*, Zaragoza: Ed. Librería Bosch, 1988.
- GARCÍA Y BELLIDO, Antonio: *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*, Madrid: Instituto Español de Arqueología, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1966.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: “La ciudad mercantil medieval” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n. 76, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1990.
- GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato: *Un nuevo municipio para Venezuela*, Mérida: CIEPROL, Universidad de los Andes, 1999.
- MARIAS, Julián: *Hispanoamérica*, Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- MEILÁN GIL, José Luis: *Derecho administrativo revisado*, Santiago de Compostela: Andavira Editorial, 2016.
- *España 71. El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid: Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, 1971.
- MOLES CAUBET, Antonio: “Estado y Derecho (Configuración jurídica del Estado)” en ACOSTA-HOENICKA, Oswaldo (comp.): *Estudios de derecho público*, Caracas: Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, 1997.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Hablamos la misma lengua. Historia política del español en América, desde la conquista a las independencias*, Barcelona: Ed. Crítica, 2017.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique: *Historia del municipalismo español*, Col. Biblioteca de Derecho Municipal, Madrid: Iustel, 2005.
- PIRENNE, Henri: *Las ciudades de la Edad Media*, Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: *Fundamentos de derecho urbanístico: una aproximación jurídica a la ciudad*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Centro de Estudios de Posgrado, 2010.
- “La intermunicipalidad y el despertar del municipalismo iberoamericano” en ORDUÑA REBOLLO, E. (coord.): *Valladolid en América: El municipalismo y su proyección iberoamericana*, Buenos Aires-Madrid: Ed. Ciudad Argentina, Ayuntamiento de Valladolid, 2017.

- *Proceso urbano y municipio*, Col. Monografías Jurídicas, n. 12, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1978.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando y SILVA ARANGUREN, Antonio: “Hacia un derecho local iberoamericano” en RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando y SILVA ARANGUREN, Antonio (comps.): *Código de la legislación local iberoamericana*, Col. Derecho Público Iberoamericano, n. 6, Caracas-Nueva York: Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2018.
- SEVERO GIANNINI, Massimo: *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo*, 2a ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.
- SJOBORG, Gideon: “Origen y evolución de las ciudades” en *La ciudad*, Scientific American (1965), Madrid: Alianza Editorial, 1967.
- SORIANO, Graciela: *Hispanoamérica. Historia, desarrollo discrónico e historia política*, Col. Cuadernos de la Fundación, n. 10, Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo, 2004.
- TOYNBEE, Arnold: *Ciudades en marcha*, Madrid: Alianza Editorial, 1973.
- VALLÉS ROJO, Julio: *Saberes y sabores del legado colombino. Gastronomía y alimentación en España y América s. XVI-XVII*, Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid, 2006.
- VILLEGAS MORENO, José Luis: *Doscientos años de municipalismo*, Caracas: Universidad Católica del Táchira, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), 2010.
- WIRTH, Louis: *El urbanismo como modo de vida*, Ed. Tres, Buenos Aires, 1968.
- WOLMAN, Abel: “El metabolismo de las ciudades” en *La ciudad*, Scientific American (1965), Madrid: Alianza Editorial, 1967.

EL MUNICIPIO HISPANOAMERICANO:
BASE Y RAZÓN DE SER DEL *POLITING*
(NUEVA FORMA DE VER, ENTENDER
Y HACER POLÍTICA)

Carlos Salazar Vargas

Carlos Salazar Vargas es conferencista y consultor internacional en políticas públicas, *politing*, marca personal y *marketing* especializado. Ha sido profesor visitante en universidades de Inglaterra, Centroamérica y Sudamérica. Docente en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en la Escuela Libre de Derecho, consultor de la UNESCO y es presidente de Carlos Salazar & Asociados (CAS&A). Es administrador con énfasis en *Marketing* Social y magister en Estudios Políticos. Es autor de numerosos artículos en el área de su especialidad, y de los siguientes libros-textos: *Políticas públicas, Politing* (2010), *Politing* (vols. 1 y II), *Políticas públicas y think tanks, Politing: Marketing Político Integrado, Las políticas públicas y Marketing político*.

*Yo estoy resuelto a luchar contra todo y contra todos,
sin más baluarte que la confianza y el apoyo de mi
pueblo.*

Emiliano Zapata

Dice José Francisco Ruiz Massieu “que el primer encuentro de los seres humanos —de nuestros días— con el poder público y el derecho, se da en el contexto del municipio, institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político”. De ahí que esta propuesta sobre “*Politing*: nueva forma de ver, entender y hacer política” debe, necesariamente, plantearse, explicarse y promocionarse, en y para el municipio, y concretamente, para los municipios hispanoparlantes, donde sólo tenemos una palabra: *política* (esa que se escribe con “P” mayúscula) para expresar tres realidades bien distintas, que los angloparlantes sí diferencian con tres vocablos diferentes: *politics*, *policy* y *polity*, uno para cada una de las tres dimensiones de la política y con los cuales se designa respectivamente: el proceso de la política: *politics*, el resultado de la política: *policy(ies)*, y la estructura de la política: *polity*.

Es por eso que la política en Hispanoamérica (y en todos aquellos idiomas que vienen de latín) debe ser entendida, estudiada y tratada en tres formas distintas e independientes, y, a la vez, en forma conjunta, unida e integrada. La consecuencia lógica y obvia es que estos planteamientos sobre *politing* deban estar destinados, ante todo y en primer lugar, a todos aquellos ciudadanos his-

panoparlantes sin distinción, quienes habitamos los múltiples, diversos y variados municipios de Hispanoamérica.

Y es que como el municipio es el marco por excelencia de la convivencia civil (cuya historia es la del Occidente al que pertenecemos) que exige trabajar con efectividad a todos sus directivos, fue necesario extender nuestra propuesta más allá, buscando trabajar con efectividad (eficiencia y eficacia) estas tres dimensiones fundacionales de la política. Por ello, fue necesario combinarlas con *marketing social*,¹ estructurando de ese modo tres novedosas áreas de estudio-investigación-acción: el *marketing* político renovado, el *marketing* de políticas públicas y el *citymarketing*.

Adicionalmente —y reforzado por esta pandemia del 2020, con la cual se ha desnudado y se ha hecho visible la gran pobreza democrática de los municipios hispanoparlantes, y se ha sacado a flote sus precarias condiciones político-electorales, a pesar de que, desde la antigüedad, tanto el progreso como el equilibrio social han estado asociados al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal, impulsado por buenos gobernantes municipales—, adicionalmente, decía, fue necesario estructurar esta novedosa propuesta de cómo desarrollar una Estrategia Electoral Efectiva (EEE). Y para ello fue necesario adicionar a estas tres dimensiones fundacionales del *politing*, dos campos adicionales. Y es que ese novedoso (¡y muy rentable!) campo de la consultoría político-electoral, sobre todo en los municipios, estaba destinado sólo a sabios, magos, adivinos y nigromantes, quienes con gran secrecía, celosamente lo trabajaban, albergando incontables secretos e inenarrables procesos de cómo era, qué contenía y cómo se desdoblaba esa misteriosa “caja negra”, útil para fabricar presidentes, vender invendibles y conseguir esos tan anhelados votos, necesarios para ser elegido. Para resolver ese gran dilema, fue necesario que a estas tres áreas fundacionales del *politing* (ya complementadas y trabajadas con *marketing social*) se le agregaran dos de refuerzo: la “marca personal” y los *think tanks*, resultando así el Pentágono del *Politing*² que, como

¹ P. Kotler y Eduardo Roberto: *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, The Free Press, 1989.

² Véase Carlos Salazar Vargas: *El Pentágono del Politing*, 7 de septiembre de 2006, video disponible en

alternativa efectiva, eficiente y eficaz, ofrece una vía eminentemente práctica y sin misterios para trabajar la tan anhelada y necesaria consultoría político-electoral para todos los municipios de Hispanoamérica. Por eso, y desde tiempo atrás, nos hemos dado a la tarea de enmarcar este novedoso planteamiento del *politing* como marca registrada.³

La presentación en sociedad de nuestra propuesta sobre *politing* ha sido también muy original, y ahora, aprovechando el nuevo ambiente de pospandemia, en el que el conocimiento debe ser para todos sin distinción, se requiere una nueva forma de relacionarse e interactuar con los demás. Ya no son bien vistos los escritos para grupos exclusivos de pseudosabios que se reunían en verdaderos aquelarres para imponer no sólo los temas, sino también metodologías, formas y canales de difusión de su preferencia y, sobre todo, lenguajes rimbombantes, muchas veces incomprensibles y con afectaciones académicas. Por el contrario —y como respuesta a estas nuevas realidades—, el *politing* se dirige a todos los habitantes sin distinción, con lenguaje llano, diáfano y entendible, lejos de tecnicismos y afectaciones académicas. De ahí que todos y cada uno de los documentos sobre el tema estén plasmados en artículos cortos (500 palabras), divertidos (de lectura ágil, sin afectaciones academicistas), proponiendo en todos y cada uno de ellos, una propia y particular metodología para ver, entender y hacer política.⁴

Teniendo en mente estos antecedentes, nuestra propuesta sobre *politing* viene prosperando apoyada por esos tres actores necesarios para hacer una política pública, a saber: los ciudadanos, la iniciativa privada y el Gobierno. Así, con estas bases, encontrarán tanto los medios suficientes, como las motivaciones necesarias para cumplir con sus obligaciones de servicio a los ciudadanos, cosa de la que ahora adolecen. Y con el fomento de la necesaria participación ciudadana, propuesto por el *politing*, se cumplirá con la aseveración, casi obvia, de que las políticas públicas son públicas si y sólo si están elaboradas por el público, para el público y con el público: ese constituyente primario que es la

<<https://www.youtube.com/watch?v=d-JL5qRDIGa>>.

³ Para más información, véase el sitio *web* <<https://carlosalazarvargas.org/>>.

⁴ Véase el sitio *web* <<https://carlosalazarvargasblog.wordpress.com/>>.

voz de Dios, aunque un ignorante político colombiano se haya referido a él como “el oscuro e inepto vulgo”, como “la infame turba”.

Es así como se ha logrado que los ciudadanos lean, comenten, difundan y practiquen los temas centrales de cada uno de los artículos contenidos en los distintos volúmenes de *Politing* —agotados ya desde tiempo atrás, que corresponden a: el volumen 1, publicado por la Universidad Externado de Colombia (Bogotá, 2010), replicado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP; México, 2012), posteriormente editado por la Fundación Colosio del Estado de Hidalgo (México, 2018), y convertido en audiolibro por ADANDES, Asociación de Egresados de Administración de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia, 2019); el volumen 2, editado por la Fundación Konrad Adenauer (KAS; Colombia, 2012); y el volumen 3, que ha sido publicado como “cartilla”, en el Estado de Tlaxcala (México, 2019)—.

A continuación se adjuntan algunos de los artículos mencionados, para que usted, apreciado lector, tenga la bondad de leerlos, juzgarlos, criticarlos y, si es el caso, comentarlos. Están al acceso de los lectores hispanoparlantes como una nueva propuesta para que todos, sin distingo de ninguna naturaleza ni títulos especiales, más que el de ser ciudadano, puedan conocer, aprender y practicar, criticar e inventar nuevas formas de ver, entender y hacer esa política con “P” mayúscula, que tanto se requiere y se necesita y que es posible tener en la puerta de su casa, sin permisos, autorizaciones o títulos especiales, más que el de ser un ciudadano del mundo. Especialmente útil, sobre todo, en nuestro mundo hispanoparlante, unido por la maravillosa lengua de Cervantes. Si se le ocurre algún comentario, será siempre bienvenido en el sitio *web* <www.carlosalazarvargas.org>.

Y bien, tal y como se pregonaba que “el aire de la ciudad nos hace libres”, el municipio es esa puerta de entrada y la fortaleza que alberga esas libertades. Reivindiquemos, pues, con *politing*, las libertades municipales, como valiosa y verdadera herencia que nos compete y nos compromete a defender a todos, sin distingo.

Cervantes y Shakespeare estarían enredados hablando de política

La política tiene como objetivo estructurar la policy, con el apoyo de la politics, dentro de las leyes establecidas por la polity.

CSV

Concretamente para el caso de la palabra *política*, en la lengua de Shakespeare, su cubrimiento y campo de acción supera, y con creces, a la lengua de Cervantes, tanto en sus contenidos semánticos como en sus alcances. Y este es un debate que tiene su origen, en muy buena parte, en las propias limitaciones de nuestros rastreos lingüísticos, pues los ciudadanos de habla inglesa tienen tres palabras (diferentes y llenas de matices) para referirse a política: *polity*, *politics*, *policy*; en tanto que para nosotros —los hispanoparlantes (y en realidad todos aquellos lenguajes que vienen del latín)— estos tres vocablos se reducen, comprimen y se confunden en una sola palabra: *política*. Así, con sólo esta palabra se ha pretendido, y aún se sigue haciendo, dar significado a una pluralidad de situaciones, realidades y contenidos que son bien distintos.

Por *polity* se entiende cualquier área geográfica con su correspondiente Gobierno: es decir, la *city* (ciudad) y las actividades humanas que tienen que ver con el gobierno, sus diferentes formas y con el concepto de Estado. En particular, la palabra tiene una extensión natural para los campos del saber que cultivan la ciencia política, la teoría política y el derecho público. *Politics* es la palabra que se adapta a la descripción que comúnmente se tiene de política, en el sentido de que alguien se dedica a ella como profesión, o cuando se habla de política. *Policy* tiene significado de resultado, es cercano a lo que se conoce como plan de acción o programa político y sus principios para gestionar algo en particular, es decir, hacer políticas públicas a través de programas, en beneficio de la población o de sectores sociales concretos. De ahí que permite utilizar adjetivos que la califican para referirse así a la formulación y la puesta en marcha de una política pública que bien puede ser económica, de justicia, medioambiental, de infraestructura, desarrollo, etc.

Un buen ejemplo de estas tres dimensiones es un periódico, donde *polity* se encuentra en los editoriales y en los artículos de opinión, *politics* está en la sección dedicada a las actividades parlamentarias, los debates partidarios y las

campañas políticas, en tanto que *policy* se refleja en los asuntos relacionados con las distintas clases de política pública, como la política científica, cultural, de género, entre otras. Lo grave es que todavía los rimbombantes Diccionarios de la Lengua Española se limitan a definir política como arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados, o como el arte de gobernar los pueblos y de conservar el orden y las buenas costumbres, o el modo de conducir un asunto con habilidad y astucia para conseguir un fin deseado. En ninguno aparece la política en sus tres dimensiones: como estructura (*polity*), como proceso (*politics*) y como resultado (*policy*), que los anglosajones distinguen muy bien, pero nosotros no. Afortunadamente, los seguidores de Cervantes superamos a los de Shakespeare pues no tienen vocablos equivalentes a “politiquearía” ni “politiqueros”.

Metodología utilizada en los artículos acerca de *politing*: sí es la precisa

Algunas personas están más interesadas en poner límites que en abrir horizontes.

CSV

Con estos sencillos artículos sobre *politing*, realizados desde escondidos rincones de esta pequeña aldea global, se ha tratado —tercamente— de cumplir una tarea: tender puentes entre la academia y la comunidad para buscar la apropiación social del conocimiento, concretamente sobre *politing* y sus dos áreas generatrices: *marketing* y política, campos diferentes, pero bien complementarios entre sí.

Desde la época en que el autor llegó a esta generosa tierra mexicana como “profesor visitante”, uno de sus retos ha sido el de plasmar sus intereses, conocimientos y experiencias sobre *Politing: marketing* político integrado, de tal forma que se leyeran y se comprendiera lo que él quería transmitir. Con este propósito, se dio a la tarea de escribir cada documento de divulgación dentro de un particular estilo y una propia metodología: artículos cortos, de dos cuartillas (menos de 800 palabras y no más de 4,300 caracteres), de orden periodístico, título impactante, iniciados con una frase célebre que guarda estre-

cha relación con el contenido, redactados en lenguaje sencillo, ameno y de fácil lectura, terminación graciosa y cada uno acompañado de una caricatura. Pero todos y cada uno con un tema de fondo que, además de ser de interés y actualidad para los lectores (televidentes y radioescuchas), está desarrollado en forma académica y pertinente, acorde con la idiosincrasia y culturas latinas. Esa es la razón por la cual el autor acostumbra decir que México le abrió sus puertas, las universidades latinoamericanas sus aulas y la sociedad poblana su corazón.

Puesto que una de las peculiaridades del *politing* es que no existe un manual ni texto que recoja su contenido, como tal, no tiene aún bibliografía particular y propia. Por eso no aparece bibliografía en los artículos mencionados, ya que tienen, básicamente, el objetivo de proponer reflexiones en torno de esta nueva área del conocimiento. Con respecto a la bibliografía de sus dos áreas generatrices (el *marketing* y la política) tampoco se juzgó necesario incluirla por cuanto el tratamiento del tema en cada artículo motiva a que el lector amplíe su conocimiento, bien sea remitiéndose a bibliografía adicional, que es considerable en extensión, actualidad y calidad, pero que, precisamente por estas mismas características, no es posible incluirla dentro de estos documentos.

Por otra parte, tampoco se juzgó necesario imponer una bibliografía selectiva, porque se cree que es facultativo, para cualquier lector motivado, el hecho de buscar, descubrir y encontrar bibliografía adicional con el fin de formarse su propia opinión que le permita, a su vez, elegir fuentes y lecturas adicionales y propias, y es que cada país, región, ciudad y aldea, dispone de obras provenientes de su propia cultura, y no se trata aquí de excluirlas, intentando hacer una selección parcializada, odiosa y subjetiva de sólo algunas de ellas.

De ahí que estos artículos sobre *politing* y sus áreas relacionadas están estructurados dentro de la “andragogía”, entendida como el arte y ciencia de ayudar a aprender a los adultos, basándose en las reales y profundas diferencias entre estos y los niños. De ahí que se han aplicado algunas estrategias educativas, facilitadas por la metodología de estos artículos: 1) el reconocimiento de diferentes estilos de aprendizaje; 2) la identificación de diferencias individuales entre los participantes y los grupos a los que se dirige el proceso; 3) la vinculación del material docente con las experiencias del participante y con su vida; 4) la estimulación de nuevas representaciones del conocimiento,

de manera ágil, amplia y flexible, mediante la investigación, la búsqueda y las pesquisas independientes; 5) el énfasis en actividades de grupo, donde el aprendizaje ocurre por medio de la interacción, autonomía, colaboración y negociación con los otros y con la realidad; 6) la observación pedagógica de las actividades docentes en pequeños grupos y la retroalimentación oportuna a los participantes; 7) el aprendizaje activo de experiencias con énfasis en problemas y la simulación de situaciones reales; 8) los ambientes de aprendizaje flexibles, abiertos, en un proceso dialéctico de acción-reflexión-acción; 9) la anulación de barreras de espacio, tiempo, contenidos y recursos para la adquisición de estrategias metacognitivas y adaptabilidad a nuevos contextos de desempeño; y 10) el uso de redes digitales para facilitar la interacción y el aprendizaje activo.

Por ello, cada uno de los artículos de *politing* tiene la extensión más apropiada para cumplir las mismas dos condiciones que tienen los más cotizados vestidos de mujer: que sean lo suficientemente largos que permitan cubrir el tópico principal, pero lo suficientemente cortos que logren mantener vivo el interés y la imaginación de quien los mira.

Esta metodología, propia y particular del *politing*, hace la gran diferencia

Los fallos de los cocineros se tapan con salsas y adobos; los de los arquitectos, con plantas y flores; los de los médicos, con lodo y tierra; los del gerente de politing, con disculpas y promesas.

CSV

Cada profesión tiene una forma propia de hacer su labor, y encontrar la mejor manera es propósito de la academia, mediante la teoría y práctica. El grado universitario es eso: una certificación donde la universidad —delegataria de la sociedad— avala y comunica que la persona cuenta con los conocimientos y metodologías necesarios para desempeñar ética y efectivamente su labor. También el gerente de *politing* tiene una forma propia y particular para desempeñar sus responsabilidades y cuenta con metodologías distintas y diferentes de aquellas recomendadas a otras profesiones.

Dentro de la máxima de que nada es más práctico que una buena teoría, se proponen los siguientes cinco pasos —metodología validada en varias campañas electorales— como la forma más apropiada para obtener resultados exitosos y efectivos (eficientes y eficaces). Las iniciales de estos cinco pasos, que todo profesionalista en *politing* debe conocer y seguir, son, en orden:

$$(I) \rightarrow (SPP) \rightarrow (PM) \rightarrow (I) \rightarrow (C)$$

Primero, la Investigación (I), ya que toda labor en *politing* se inicia con ella (se investigan tanto los mercados electorales como su entono, y no necesariamente mediante encuestas). Posteriormente, se procede a la SPP, que corresponde a: Segmentación del mercado electoral, detectando grupos homogéneos o similares; luego viene la necesaria Planeación, en donde se incluye la misión, visión, los objetivos, las metas y las estrategias de la campaña y la forma como se quiere llegar al Posicionamiento. Más adelante, se determina el *Politing Mix* (PM), al definir las 4Cs y sólo posteriormente se procede a establecer las 4Ps. Luego hay que proceder a la Implementación (I) o puesta en marcha de lo que se tiene ya formulado, para terminar con el Control (C), esto es, mediante las respuestas del mercado electoral se evalúan los resultados y se revisa la estrategia elegida (SPP) y/o la táctica escogida (PM). Este proceso continúa y se repite desde el principio, las veces que sean necesarias.

Algo que engloba y complementa la anterior metodología propuesta para el *politing* es el pensamiento estratégico y el pensamiento táctico. Hace ya más de dos mil años, Sun Tzu aseguraba que: “La estrategia sin tácticas es la ruta más lenta hacia la victoria. Las tácticas sin estrategia son el ruido que antecede a la derrota”. En otras palabras, decía que la planificación sin acción es fútil y que la acción sin planificación es fatal. De acuerdo con lo anterior, una táctica es una acción específica o concreta ejecutada para afectar una situación dada. Por eso es importante que las tácticas sean parte integral de una estrategia mayor y que sirva para implementarla.

No hay misterio acerca de la estrategia, aunque resulte difícil pensar estratégicamente. La estrategia no es una sola decisión, sino una confluencia de decisiones: selección de objetivos claves y blancos apropiados, entendimiento de los mercados objetivo (blancos) y de los recursos necesarios y decisiones

sobre cuáles tácticas utilizar y en qué momento. Hace más de dos mil años, Sun Tzu enseñó que la estrategia surge de entender al adversario (sus metas, estrategias, fortalezas y debilidades), entendernos a nosotros mismos (nuestros aliados, fortalezas y límites) y entender el terreno donde se realiza la batalla. Las tácticas del adversario son un componente clave de su estrategia y el conocimiento de dichas tácticas ayuda a contrarrestarlas. También incluye lo que se puede alcanzar, qué tácticas se conocen y cuáles se pueden implementar exitosamente, lo cual afectará la conformación de la estrategia. El pensamiento táctico es, a su vez, un componente crítico del pensamiento estratégico, pero al repetir las mismas tácticas, los adversarios aprenden a contrarrestarlas y a contener su impacto.

Muchas personas piensan estratégicamente a través de las tácticas en juego y, por lo tanto, el conocimiento de estas le da forma a las estrategias que crean. Así, cuando las tácticas son limitadas, también lo es la visión estratégica de lo que puede ser alcanzado, por eso “cuando tu única herramienta es un martillo, cada problema se parece a un clavo”.

El *politing* táctico tiene las herramientas del *Politing Mix* (PM) para el posicionamiento del Ofrecimiento Político. El *politing* estratégico incluye la planeación de objetivos, metas y estrategias de la campaña.

Debido a la falta de conocimiento de estas metodologías propias del *politing* es que hay candidatos que definitivamente nacen para maceta: del zaguán no pasan.

En *politing*, americanos son todos ciudadanos del continente americano

[...] cuando son mayorcitos/ se visten de turistas/ y salen por el mundo/ los americanos/ en viaje organizado/ con romance incluido/ a la larga pagado/ por los americanos.

Piero, “Los americanos”

Estas precisiones son importantes en *politing*, pues tanto las técnicas como los métodos y el lenguaje mismo utilizados en las campañas políticas y las com-

petencias político-electorales en todos los países de tradición latina deben ser bien distintos de aquellos utilizados en los países con ancestros anglosajones, concretamente en EUA y en Canadá.

Para corroborarlo, recordemos que Américo Vespucio (comerciante y cosmógrafo florentino) participó en varios viajes de exploración al Nuevo Mundo, continente que hoy en día se llama América en su honor. Pero lo realmente interesante es precisar que ese continente americano lo conforman 35 países distribuidos en cuatro zonas: América del Norte (3 países), América del Sur (13 países), América Central (7 países) y América Insular (12 países). Consecuentemente, el gentilicio *americano* ciertamente es para todos aquellos ciudadanos del continente americano. Es decir, cualquiera de nosotros que tengamos la fortuna de haber nacido en algunos de los 35 países que integran dicho continente tiene derecho a que se nos considere y distinga como americano, y que así se nos califique, incluyendo aquellos que estamos ubicados por debajo del límite que demarca el río Bravo.

Y así, muy a pesar de que el gentilicio *americano* se viene utilizando para designar, calificar y denominar única y exclusivamente a aquellos quienes han nacido o son ciudadanos de los Estados Unidos de América (EUA; USA, por su nombre en inglés), ellos deben también tener un gentilicio propio y particular. Miremos, entonces, cuál es el que mejor se le acomoda a esos queridos vecinos del norte.

Como quedó claro, los ciudadanos de los Estados Unidos de América no son norteamericanos, pues en Norteamérica existen tres países distintos: Canadá, Estados Unidos de América y Estados Unidos Mexicanos. Tampoco se les puede llamar *yankees*, vocablo comanche que significaba “cobarde” y así insultaban los del sur a los del norte en la guerra de Secesión. Menos sería apropiado llamarlos gringos, palabra ofensiva que plasma el sentimiento con respecto a los *marines* que vestían de verde y resultado de esa animadversión, se dio la expresión “*green go home*” para significar que los *marines* se fueran a su casa. Lo más indicado, entonces, es que su gentilicio sea el de “estadounidense” y su traducción al inglés (similar al correspondiente para *Mexicans*, *Colombians*, *Peruvians*, etc.) debe ser la de “*usanians*”. Y es que muy bien lo aseguraba el premio Nobel Camilo José Cela, en una sesión de la Cortes Constituyentes: “No es lo mismo estar dormido que estar durmiendo, como no es lo mismo estar jodido que estar jodiendo”.

Milagros de la política pública: a disposición de todos los mortales

Al fin y al cabo somos lo que hacemos para cambiar lo que somos.

Eduardo Galeano

Mi abuela, que en paz descanse, creía, firmemente y a fe ciega, en milagros. Y cuando algún evento cambiaba la realidad, repetía: “¡milagro!, ¡milagro!, ¡eso fue un puro milagro!”, y le achacaba la culpa a Dios, a la Virgen, o a uno de sus santos.

Y es que un milagro es un evento atribuido a la intervención divina, pues de acuerdo con el diccionario es “un hecho no explicable por las leyes naturales y que se atribuye a intervención sobrenatural de origen divino”. Tomás de Aquino lo define como “algo hecho por Dios, más allá de las causas conocidas por los hombres”. Es decir, el milagro sucede cuando la realidad se cambia y es Dios, como ser supremo, quien tiene esa gran potestad de cambiar realidades. Él es quien puede transformar una situación A en B, donde —se supone— que B es mejor que la anterior.

La buena noticia es que con la política pública nosotros —pobres humanos mortales— podemos tener ese mismo don: podemos cambiar la realidad, y más aún, no solamente la realidad de una persona, sino la realidad de toda una comunidad, de toda una colectividad o de todo un grupo de personas. De ahí la seria importancia, y gran responsabilidad, del enfoque de política pública, pues es con ella como podemos cambiar la realidad. Es decir —en palabras coloquiales—, es con la política pública como podemos darnos el lujo de parecernos, asemejarnos y convertirnos en Dios, al tener esa gran oportunidad. La responsabilidad de aceptar ese reto no es minúscula ni mucho menos: es toda una gran responsabilidad saber hacer políticas públicas.

Pero para estar a la altura de esta gran responsabilidad, no basta con sólo saber hacerlas (formular y poner en marcha). Es necesario, también, saber hacerlas en forma efectiva, es decir, con eficiencia y eficacia. Ello representa dos procesos distintos pero muy complementarios entre sí: 1) hacer políticas públicas correctas (eficacia) y 2) hacer políticas públicas correctamente (eficiencia). Esto se logra involucrando, combinando y armonizando el *marketing* social en las tres dimensiones de la política: 1) en el proceso: *politics*; 2) en el

resultado: *policy*; y 3) en la estructura de la política: *polity*. Precisamente eso es lo que tan acertada y atinadamente propone el *politing*.

Y si Usted, apreciado lector, quiere tener aún más responsabilidad de la que ha heredado del Todopoderoso, basta con que recuerde las sabias palabras de Gregorio Marañón, quien solía decir: “El creerse protegido de Dios corroe y destruye la tensión para el esfuerzo”. A hacer pues, políticas públicas efectivas, queridos mis amigos.

Todo estrategia político-electoral debe tener conocimientos sobre *politing*

El abdomen, el pecho y el cerebro permanecerán por siempre cerrados a la intrusión de la sabiduría de los cirujanos.

Sir John Eric Erichsen,
cirujano mayor de la reina Victoria

Cuando se enferma Apolonia Fufurufa, mi querida y coqueta *welsh terrier*, yo siempre la llevo a un veterinario, y a uno que tenga título. De igual manera, cuando construí mi casa contraté a un arquitecto para que realizara el diseño y a un ingeniero para que llevara a cabo los respectivos cálculos. Y qué decir cuando el suscrito, o alguno de mis apreciados lectores, se siente enfermo: estoy seguro de que acudimos a un médico (mucho mejor, a un reconocido especialista en el campo específico de la dolencia) que obviamente tenga su respectiva licencia vigente y a la vista, donde conste que tiene los conocimientos y está autorizado para ejercer la medicina en esa especialidad.

Me atrevo a decir que ninguno recurrirá a un veterinario para encontrar solución a su problema de apéndice, o visitará a un ingeniero para que le resuelva un problema de indigestión, y mucho menos irá a ver a un profesional de la arquitectura para tratar con él asuntos relacionados con el corazón, los riñones o la vesícula, pues es la misma vida la que nos estamos jugando. De la misma manera, el éxito de la campaña política y la supervivencia de futuro político están en juego cuando se contrata a un asesor, consejero o consultor en estrategia política y/o electoral.

Por eso es que recientemente, aunque aún en muy pocas universidades y/o centros de educación superior, se ofrecen programas para preparar, entrenar y actualizar esta clase de singulares profesionales especialistas en estrategia política y electoral. A falta de ellos, la solución es buscar y contratar politólogos (licenciados en Ciencias Políticas), y/o mercadólogos (licenciados en *Marketing Social*), y/o comunicólogos (especializados en Comunicación Política) y/o administradores (con conocimientos en Gerencia de Campañas Electorales). Lo contrario sería equivalente a aceptar que un politólogo diseñara nuestra casa, un chef diagnosticara nuestra mascota, un arquitecto llevara nuestra campaña política o un abogado resolviera nuestros problemas digestivos.

La pregunta lógica es, entonces, ¿qué tienen que decir los ilustres profesionales de otras disciplinas en el campo de la estrategia político-electoral? Los respetados y respetables profesionales, como arquitectos, ingenieros, médicos, abogados, deben dedicarse a su campo de especialización, a su concreta área de estudio e investigación. Y si bien es cierto que en fútbol y en política todos somos expertos y sabemos mucho, tanto de esta como de aquel, las equivocaciones en el campo político son bastante más graves y delicadas, pues si a un ingeniero se le puede caer un puente o a un médico se le puede morir un paciente, a un político se le puede derrumbar todo un país.

Es fácil, entonces, entender por qué todo estrategia político-electoral debe tener conocimientos sobre *politing*, entre otras cosas, para que su candidato encuentre, entienda y comprenda los signos de los tiempos y no acabe perdiendo el rumbo, hasta el punto de que no se encuentre ni siquiera él mismo. Lo lógico es: zapatero a tus zapatos.

Dentro del área del *politing*, la política pública sirve para cambiar realidades

North Americans consider the world as something that can be perfected. Mexicans see the world as something that can be redeemed.

Octavio Paz

“Los estadounidenses ven el mundo como algo que puede ser perfeccionado. Los mexicanos [y latinoamericanos en general] lo ven como algo que puede ser redimido”. Estas palabras retratan dos concepciones muy distintas de abordar el mundo: una pasiva (la redención) y otra activa (el cambio), cuyo abordaje tiene repercusiones en el *politing*.

Y es que la manera como se enfrenta, concreta y materializa el reto del cambio es con la política pública, pues es con ella como podemos cambiar la realidad y logramos concretar ese *cambio* deseado, palabra muy usada por los políticos (sobre todo en campaña), pero tan esquiva en Latinoamérica. Precisamente es sólo con la política pública como podemos convertir esta flaqueza (esperar a que alguien nos redima) en fortaleza (*cambiar* el mundo) y volvernos, así, hacedores de nuestro particular futuro, artífices de nuestro peculiar mañana, actores de nuestro propio destino. Y eso, sin duda, es lo que quiere nuestro hacedor (llámese Jehová, Jesús, Yahvé, Dios, Alá, Buda... o de cualquier otro modo que denominemos al Ser Supremo). Él nos ha regalado y delegado ese gran don de poder cambiar hechos, transformar realidades, alternar cursos de acción, tramsutar acciones, reemplazar escenarios... Y todo ser humano (sin distingo de raza, color o religión) tiene esa gran responsabilidad en esta “pequeña aldea global”: mejorar el pedazo de mundo que ha recibido en préstamo y devolverlo mejor de lo que lo heredó. Y ese cambio sólo se logra por medio de una política pública.

Para entenderlo, bástenos con mirar el proceso conformado por las ocho etapas del Proceso Integral de Política Pública (PIPP): en primer lugar, es necesario descubrir y encontrar (1) la *necesidad* sentida (esa carencia de algo) que sufra y padezca un determinado grupo de personas. Esa idea hay que concretarla y traducirla en palabras para, posteriormente, proceder a (2) *incluirla* en la Agenda de Gobierno, con el fin de que sea el mismo Gobierno el que

(3) *formule*, junto con los ciudadanos e iniciativa privada, las alternativas de solución mejores y más viables, para que procedamos, en conjunto, a escoger la que nos ha parecido la más viable, mejor y más apropiada, con el fin de (4) *implementarla* (ponerla en marcha). Luego de haberla convertido en realidad tangible, hay que (5) *evaluarla* (para saber si realmente cumplió o no con lo esperado). Posteriormente, y mediante datos ciertos, noticias fidedignas e información confiable (recolectada para esa solución: política pública), hay que proceder a (6) *analizarla*, con el fin de saber por qué sí (o por qué no) se cumplieron los propósitos establecidos, representados en metas cuantificadas. Con esta información, se procede a ajustarla, es decir, a (7) *reestructurarla*. Por último —y si es el caso, porque ya cumplió su fin propuesto—, proceder a (8) *terminarla*. Para que todo este proceso funcione es necesario crear, fomentar y mantener una continua retroalimentación (información de retorno) que como guía o faro aporte las luces para corregir, ajustar o rectificar ese camino (política pública) elegido. Como se ve, es un completo círculo virtuoso, que hay que conocer, practicar, promover y difundir, para que quede bien claro, aun para ese candidato que por pasar de vegetariano se comía las hojas del tamal.

En *politing*, política económica es una más de las políticas públicas

[Economista] es un experto que mañana sabrá explicar por qué las cosas que predijo ayer no han sucedido hoy.

Lawrence J. Peter

La fundamentación de las políticas públicas se dio a principios de la década de los cincuenta cuando Lasswell y otros ilustres académicos en Stanford, EUA, se dieron a la tarea de diseñar una “orientación de políticas” que fuera válida, viable y valedera para todas las ciencias sociales, sin excepción, incluyendo, obviamente, la muy reconocida ciencia económica. Por eso, lo primero que hay que resaltar es la aún juvenil existencia del campo de las políticas públicas, pues tan sólo cuenta con setenta años de vida, estructuración y desarrollo.

En segundo lugar, es necesario resaltar que la exitosa respuesta a ese gran reto fue que TODAS las ciencias sociales —sin excepción ni distingo— pudieran aprovecharse de esa “orientación de políticas”, originando así que las políticas públicas sean la única herramienta de las ciencias sociales que “tiene dientes” para cambiar la realidad, lo cual significa, ni más ni menos, que cualquier área del conocimiento que quiera cambiar la realidad social se debe estructurar, convertir, enmarcar y/o terminar en, como y dentro de una política pública.

Consecuentemente, hoy día, la “política económica” es considerada ya como una más de las políticas públicas, hecho que, sin duda, ha sido un duro golpe para la reputación de las afamadas “ciencias económicas” y de sus sabios amaestradores: los economistas. Y ha sido un golpe tan duro, que muchos economistas siguen creyendo aún que ellos tienen no sólo el monopolio de la verdad, sino también la metodología para buscarla y los dientes para convertir en realidad esa esquiva verdad. Y hay que recordarlo —sobre todo para los jóvenes a quienes nos les tocó vivir en ese ambiente—, que la economía era considerada como la única ciencia pura, seria y valedera de las ciencias sociales, y que lo que ella pregonaba era la verdad absoluta.

Más aún, la economía dio origen a la economía industrial que con el tiempo se acogió al nombre de administración. Y es que esta nació como profesión anodina, ante la bien posicionada economía, que se consideraba como de mejor familia, cuna y clase social, hasta que la administración logró posicionarse y llegar al sitio de honor que actualmente tiene. El mismo proceso lo padeció la contaduría, que en un principio fue vista como auxiliar de la administración. Hoy día, es independiente. Por otro lado, es la mercadotecnia (*marketing*) la profesión que lucha por su posicionamiento actualmente. ¿Cual será la carrera del futuro? *Blanco es, gallina lo pone y frito se come...* la respuesta es obvia: la política pública, hay que reconocer que esa hija que las ciencias económicas le ofrecieron a la humanidad es una nueva área de conocimiento-investigación-acción y campo multidisciplinario por excelencia.

Por eso las políticas públicas NO podían quedarse fuera del “*Politing*: nueva forma de ver, entender y hacer política”, esa política que se escribe con “P” mayúscula. Ya es hora de que los economistas acepten que el Proceso Integral de Política Pública (PIPP: formación, formulación, implementación, evalua-

ción, análisis y reestructuración) sí tiene “dientes” para cambiar la realidad, pues no es lo mismo “Lino, préstame tu remo”, que “préstame tu remo-lino”.

El *citymarketing* no va solo, lo acompañan los otros campos del *politing*

No frecuentes las malas compañías, no sea que aumente su número.

George Herbert

Es muy común escuchar comentarios positivos a favor del *citymarketing*, sobre su utilidad para el posicionamiento de la ciudad (*city*) y sus grandes beneficios. Frecuentemente se destaca su importancia a la hora de promocionar una ciudad y difundir sus ventajas competitivas. Sin embargo, bien vale la pena preguntarse si las metodologías utilizadas están estandarizadas, son las mismas, las más apropiadas y comúnmente aceptadas, e interrogarse acerca de si todo aquel que se dice experto, o se conoce como docto en este campo, lo trabaja bien, en forma integral y completa, o, por el contrario, lo utiliza como simple fachada para esconder otras propuestas o salir del paso para promover la venta de una buena decoración o incentivar la compra de bonitas banquetas o vistosos alumbrados. Y es que abundan también las propuestas incompletas o los acostumbrados disfraces, lo que origina que no se trabaje bien o la propuesta se realice en forma incompleta, o bien que sólo sea útil para una Administración, pues muere en el intento y no trasciende Gobiernos. Además, es muy probable que no todos los procesos de *citymarketing* hayan sido exitosos y que sus propuesta se queden cortas o fallen ruidosa y estrepitosamente.

En la mayoría de los casos, la razón de estos fracasos se encuentra en el hecho de que la propuesta se trabaja aisladamente. Y este aislamiento lo que produce —de manera inevitable— es una peligrosa soledad que lo inhibe de trabajarlo y llevarlo a cabo en forma integral, completa y armónica. Ante todo, para que un plan de *citymarketing* (que como bien se sabe tiene que ver con la política como estructura) logre tener éxito, es necesario que se invite, se involucre y se comprometa con los otros dos campos del *politing* a saber: aquel

que se relaciona con la política como *resultado* y el que tiene que ver con la política como *proceso*. Así:

1. En cuanto al compromiso que tiene el *politing* con la política como resultado, pues se debe contar con una política pública de *citymarketing* que le dé fundamento, permanencia y solidez en el tiempo, y duración y firmeza en el espacio, al realmente ser —como lo indica la definición de política pública— “el conjunto de sucesivas respuestas del Gobierno frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.
2. En cuanto al compromiso que tiene el *politing* con la política como proceso, por cuanto su nacimiento e impacto debe darse y reflejarse mucho antes de su implementación (puesta en marcha), precisamente en la campaña política del candidato, cuando aparezca en su programa político, con el fin de que cuando sea gobernante se implemente como política gubernamental o, mejor aún, como política de Estado. Sólo así se llega a tener un plan de *citymarketing* sólido: iniciado como propuesta en el programa político del candidato (desde los mismos albores de su campaña política) y que tome forma y se desarrolle en la Administración (cuando el candidato —ya como gobernante— ejerza el poder) y que, ojalá, vaya más allá, al trascender su gobierno como una política de Estado.

Y es que si el plan de *citymarketing* deja por fuera estos otros dos campos de la política (como *proceso* y como *resultado*), se torna en una actividad mal concebida y peor aplicada, cuyo resultado —no buscado, pero sí distorsionado— hace que la clase obrera no tenga obras, la clase media no tenga medios y la clase alta no tenga clase.

***Citymarketing*: novedoso concepto... aún en franca estructuración**

La ciudad ideal es aquella en la que todo es escuela.
Albert Jacquard

El *citymarketing* es una disciplina de las ciencias sociales que nace de la necesidad de buscar una identidad propia que ponga de manifiesto los valores de una ciudad (*city*) y proyecte sus recursos, cualidades, fortalezas y su futuro, a públicos internos y externos.

En el medio actual podría ampliarse el concepto y redefinirse como una herramienta de gestión posmoderna de ciudades, que va más allá de la planeación estratégica, del rediseño de la ciudad y de la implicación e involucramiento ciudadano para lograr “la ciudad ideal”: esa ciudad que todos queremos para vivirla con mejor calidad de vida, y así poderla posicionar, con el fin de que, con posterioridad, pueda ser competente y estar lista para competir internacionalmente. Sin embargo, muchos Gobiernos han confundido la estrategia y han dedicado su gestión a comunicar las maravillas realizadas, sin tener ni siquiera la capacidad de implicar a los ciudadanos. Otros, se han inventado —o dibujado unilateralmente— logotipos representativos “sin alma” y sin el concurso de los ciudadanos, con el objetivo de “vender” la ciudad (como acto único) y no “mercaderla” (lo cual conlleva, entre otras muchas cosas, la repetición de la acción, bien sea de visita, turismo, inversión, etcétera). Así, ilusa y erróneamente, pretenden —y siempre intentan— llenarla de turistas y colmarla de inversionistas, sin antes escuchar a sus habitantes y su deseo de “ciudad ideal”, paso y requisito indispensable para que la conozcan, apoyen y promuevan, y sólo así, después, poderla posicionar.

Y es que como hoy la ciudadanía supera la capacidad de gestión de los gobernantes, el *citymarketing* surge como un efectivo hilo conductor entre Gobierno, ciudadanos y público externo, donde la clave está en que los gobernantes adquieran el “pensamiento de diseño” enfocando los problemas en y desde el ciudadano, conozcan y entiendan sus necesidades, deseos y gustos y, en conjunto, busquen, encuentren y perfeccionen las posibles soluciones y hagan realidad los sueños, en un diálogo abierto, claro y constante.

Por eso, ya hay autores que hablan del *citymarketing* triangular⁵ y lo desglosan en tres vectores:

1. *Citymarketing* de rediseño: primero es imprescindible trazar la ciudad que opta por una vida futura mejor;
2. *Citymarketing* de implicación: da a conocer este rediseño y lo mantiene dinámico y apasionante; y
3. *Citymarketing* de competencia: logra una ciudad más atractiva frente a otras. Infortunadamente, hay quienes confunden el *citymarketing* con este tercero (el de competencia, sobre todo el sector de turismo) y lo reducen a sólo esta única dimensión.

Sin embargo, es claro y lógico suponer que el *citymarketing* de hoy debe ser un proceso mucho más horizontal, integral e híbrido, es decir, el rediseño de la ciudad debe ser consecuencia y surgir de la previa implicación ciudadana y viceversa: el proceso de involucramiento ciudadano es el resultado y consecuencia del rediseño de la ciudad. Además, la ciudad de hoy —desde la co-creación (creación compartida) con el público externo— debe optar por un modelo de ciudad abierta, inteligente y amigable. Pero que quede bien claro que una ciudad es así, sencillamente, porque sus habitantes son así.

Con *politing* los jóvenes pueden convertir sus sueños en realidad

Joven es todo aquel que tiene la edad de uno... o menos.
CSV

Sin saber si ya somos los más jóvenes de los viejos, o los más viejos de los jóvenes, lo cierto es que la juventud —eterno tesoro— es una etapa crucial en nuestras vidas, sobre todo porque es, fue y será la base para el desarrollo como adultos.

⁵ Toni Puig: *Marca Ciudad*, España: Paidós, 2009.

Y es que, como es bien sabido, en la juventud es donde se forman, consolidan y validan los futuros líderes, quienes son un factor determinante para el cambio social, el desarrollo económico y el progreso técnico, ya que su imaginación, sus ideales, sus perspectivas y su energía, resultan imprescindibles para el desarrollo de la sociedad en la que actúan y viven. Es por eso que es importante multiplicar los esfuerzos encaminados a desarrollar programas de formación en *politing*: para dotar a los jóvenes con las herramientas necesarias que les permitan afrontar, con la debida responsabilidad, sus problemas, aprovechando al máximo su potencial, y que impacten, de manera real y efectiva, en las generaciones futuras. La razón fundamental es que el *politing* les permite pensar, actuar y trabajar en forma conjunta y coordinada las tres dimensiones de la política (proceso, resultado y estructura) con la efectividad que proporciona el *marketing* social. Ese es el camino real y práctico para que piensen y actúen con efectividad (eficiencia y eficacia) en todos los actos de su vida. Veamos por qué y cómo.

En la política como proceso: el *politing* le ofrece a los jóvenes un camino efectivo (eficiente y eficaz) para analizar, actuar y/o dirigir procesos electorales sin distinción de nivel (local, estatal, nacional), lugar y/o complejidad. Se convierten así en actores claves y relevantes en los procesos electorales que definen los altos cargos directivos. En la política como resultado: le brinda a los jóvenes un camino efectivo (eficiente y eficaz) para analizar, actuar, dirigir e intervenir en cada una de las etapas del Proceso Integral de Políticas Públicas (PIPP): creación (formación), formulación, puesta en marcha (implementación), evaluación, análisis, estructuración y, si es el caso, terminación. De ese modo, se convierten en actores relevantes en todo el proceso, trabajando siempre por resultados positivos y con poder para transformar su realidad, ya que la política pública es el único medio disponible para cambiar la realidad social de un grupo humano específico. En la política como estructura: el *politing* les da a los jóvenes un camino efectivo (eficiente y eficaz) para analizar, actuar y/o dirigir procesos en su barrio, municipio, localidad, estado o país. Se convierten, así, en actores clave y relevantes en su localidad.

De acuerdo con lo anteriormente planteado, es con *politing* como los jóvenes, sin distinción de nacionalidad, raza o condición social, pueden concretar sus sueños en hechos tangibles y como actores —en cada uno de los tres niveles de

la política— responder como ciudadanos responsables, comprometidos con el destino de su terruño, conscientes de que el futuro sólo depende de ellos. Como decía mi abuelo: “si el joven supiera y el viejo pudiera, entenderían que la clave es ser joven toda la vida... hasta morir de viejos”.

Con *politing*, los *think tanks* sí pueden promover efectivamente las ideas

Las ideas, como las pulgas, saltan de una persona a otra. Pero no pican a todo el mundo.

Stanislaw Lem

Uno de los aspectos que distingue a los *think tanks* de otras instituciones similares es la marcada viabilidad y real practicidad de lo que producen, pues las novedosas ideas que proponen, las acertadas propuestas que presentan y las pragmáticas recomendaciones que ofrecen, deben estar siempre enmarcadas dentro de la efectividad. A eso, entonces, deben tender sus dinámicas estructuras, a esa meta deben dirigirse sus bien pensadas metodologías y con ese propósito deben concebirse sus lógicos procesos. De ahí la importancia del *politing* en esa tarea.

Es por eso que la siempre activa labor de todo *think tank* debe estar enmarcada dentro de los tres campos del *politing*, los cuales tienen que ver con las tres dimensiones de la política: la política como proceso; la política como estructura; y la política como resultado. Sólo así puede cubrir, en forma completa, el amplio campo de la política, de esa que se escribe con “P” mayúscula.

Entonces, todo *think tank* se debe encargar de la política como proceso (*politics*), pues debe tener siempre presentes tanto los distintos procesos electorales, como el variable comportamiento del elector, votante o ciudadano. También se debe encargar de la política como estructura (*polity*), y dentro de ella considerar todo lo necesario para hacer la ciudad amigable, vivible y digna, que se destaque y pueda competir —de tú a tú— con otras ciudades. Obviamente, también debe encargarse de la política como resultado (*policy*), que tiene que ver con el proceso integral de políticas públicas: creación, for-

mulación, implementación, evaluación y análisis... Es la labor más visible, mas no la única.

Sin embargo, la tarea de un *think tank* —de cualquiera— no se puede quedar sólo en las tres dimensiones de la política. Debe ir mucho más allá, y, con la ayuda del *marketing* social, lograr proponer las alternativas para que las ideas se trabajen en cada uno de estos tres campos pero en forma efectiva (eficiente y eficaz). La eficacia entendida como la manera de impactar, en forma real y positiva, en ideas, proyectos y programas que integran las políticas públicas, pues ese es el propósito para el cual fue creado. Adicionalmente, debe proponer cómo hacerlo con eficiencia, es decir, que los recursos (técnicos, financieros, de información y el capital humano) invertidos en esta labor se combinen en forma óptima. En otras palabras, efectividad es hacer las cosas bien (eficacia) y hacerlas correctamente (eficiencia). Sin duda, son labores importantes pero largas y tardadas, que implican altas inversiones. Bien decía un alto ejecutivo experto en *politing* que encabezaba un reconocido *think tank*, que de niño le tenía miedo a la oscuridad y ahora le temía a la luz, al agua, al teléfono y a la gasolina... entre otras muchas cosas.

De consultoría por olfato a estrategia electoral efectiva: *politing*[®]

*Nunca he encontrado una persona tan ignorante
que no pueda aprender algo de ella.*

Galileo Galilei

Las ahora llamadas asesorías, consultorías o estrategias político-electorales han cambiado mucho desde las bárbaras épocas en que las campañas políticas (las elecciones) se hacían recurriendo a pálpitos personales, a los sueños, al olfato y, de vez en cuando, con ayuda de consejeros profesionales —plasmados en licenciados en adivinanzas, graduados en quiromancia y con posdoctorado en futurología— quienes, respaldados por todo un coordinado equipo de brujos, magos y hechiceros, se reunían en verdaderos aquelarres y en medio de alharacas, premoniciones, maldiciones, juramentos y anatemas, leían la mano o las cartas, interpretaban el chocolate o descifraban los sueños, y cual nigro-

mantes, brujos o encantadores de serpientes, pronosticaban el camino más viable, la ruta más propicia y la metodología más acertada para ganar elecciones. Además, como es de suponer, los primigenios consultores eran los vecinos, amigos, cuates o parientes del candidato, quienes, además de tocar el violín y cantar rancheras, predecían el clima, las cosechas y hasta el futuro pero que, previamente, habían colaborado con políticos exitosos.

En esas épocas de bárbaras naciones, toda la filosofía y los planteamientos en el campo político-electoral se enmarcaban en la famosa frase —ya reevaluada— del presiente Charles de Gaulle: “Cuando quiero saber lo que piensa Francia, yo me interrogo”. Y no podía ser de otra manera, pues él era “el General”, “el Presidente” y, sobre todo, él era *francés*. El necesario cambio de dirección lo ofreció el *marketing* (en los años cincuenta) que con el lema “Cuando quiero saber lo que piensa la gente..., yo le pregunto” cambió la direccionalidad y comprobó la necesidad de iniciar todo proceso en el otro, por el otro y para el otro, pensamiento enmarcado en mi ya conocida frase: “Lo importante NO es que la gente sepa de política... lo fundamental es que el político sepa de gente” para significar con ello que todo tiene su comienzo (y su fin último) en el elector: centro y razón de ser. Otro hito en la consultoría política ocurrió en los inicios de los años cincuenta, con el surgimiento del concepto de política pública que, junto con el reciente planteamiento del *marketing* social, facilitó el aún hoy novedoso *marketing* de ideas y aspectos sociales, y abrió los caminos para la efectividad (eficiencia y eficacia) en las tres dimensiones de la política: el proceso, el resultado y la estructura, así: el *marketing* político integrado, el *marketing* de políticas públicas y el *citymarketing*.

Pero hoy, en estos albores del tercer milenio, la buena noticia es que todos estos importantes y novedosos desarrollos están plasmados en el Pentágono del *Politing*⁶ que brinda la infraestructura necesaria y apropiada para transformar esos datos reales, ciertos y correctos, en conocimiento útil, experto y práctico que permite elaborar las Estrategias Electorales Efectivas (EEE) para competir con seguridad y asertividad. Así de simple, y sin un mero pelo de rana calva.

⁶ Carlos Salazar Vargas: *El Pentágono...*, op. cit.

La “marca personal”: marca el camino indicado para hacer *politing*

El profesional excepcional —que tiene marca personal— presta sus servicios a una organización como un proveedor más.

CSV

Estamos en la Era de la Marca Personal: la *web*, internet y las redes sociales nos han expuesto frente al mundo entero, y esto representa un gran reto y una singular oportunidad para profesionales, emprendedores, asesores, políticos, líderes, mandatarios, gobernados, ciudadanos, en fin, para tod@s. Cuando se habla de marca personal se hace referencia a un concepto de desarrollo personal y profesional con miras —y encaminado— a buscar, encontrar y mantener una marca, que debe ser elaborada, transmitida y protegida, con el ánimo de diferenciarse y que ayude a tener más, mejor y mayor éxito en las relaciones personales, sociales y profesionales. En corto, es ese factor que hace que los demás digan que no sólo nos conocen, sino que también nos distinguen de los demás; y eso se logra con la construcción y mantenimiento de una marca personal, de la que, como capital intangible, todos podemos ser creadores originales, autores conscientes e impulsores responsables, y así definir quiénes somos y lo que queremos transmitir de nosotros mismos. Consecuentemente, cómo hacemos sentir a los demás y qué piensan de nosotros es la huella que siempre deja nuestra marca personal. Lo invito a pensar qué huella está dejando en su camino.

En todo caso, recordemos con Machado que no hay camino y que el camino se hace al andar, pero con el andar propio, particular y peculiar de cada uno de nosotros; y es que tanto la diferenciación como el posicionamiento —dos factores básicos en el *politing*— tienen su raíz, estructura y fundamento en esa huella que todos dejamos. Por eso, una sólida y firmemente estructurada marca personal es un real camino allanado para participar, trabajar y/o incidir en cualquiera de las tres dimensiones de la política: 1) En las actividades electorales que integran la primera dimensión: la política como proceso (*politics*), pues su marca personal —bien sea como aspirante, candidato o postulante a cualquier cargo de elección popular— es el boleto para que no sólo lo conozcan, sino que lo distinguan de los demás, como factor relevante para que lo voten (y

no lo boten). 2) En las labores propias de los hacedores de políticas públicas (*policy makers*) que es la segunda dimensión: la política como resultado (*policy*), ya que como dirigente, líder o funcionario, su marca personal es factor clave para que los gobernados sepan y fácilmente distingan quién realiza acciones que realmente benefician a la comunidad. 3) En los procesos involucrados con la tercera dimensión: la política como estructura (*polity*), pues la marca personal de quien hace de nuestro terruño un sitio digno para vivir, una ciudad humana y con buena calidad de vida, es un plus relevante para que ciudadanos, vecinos y pobladores lo distingan y lo prefieran. Y tanto lo bueno como lo malo deja marcas en el imaginario popular. Es por eso que ya a algunas figuras públicas las llaman Osama bin Laden, porque llegan velozmente, se toman dos torres y se marchan dejando un gran caos.

Pentágono del *Politing* para la Estrategia Electoral Efectiva (EEE)

No le busque cinco patas al gato.
Dicho popular colombiano

Todo pentágono —tal y como su nombre lo indica— tiene cinco aristas, que son las mismas que corresponden a los cinco componentes indispensables que toda Estrategia Electoral Efectiva (EEE), eficiente y eficaz, debe tener. Veamos por qué.

El primer componente nos recuerda la necesidad de recurrir a fuentes de datos duros, estadísticas irrefutables, depósitos de ideas prácticas, a esos Institutos de Pensamiento Estratégico (IPE), que se conocen con el nombre genérico de *think tanks*. No son cualquier clase de organizaciones, ni los consabidos grupos de trabajo. Requieren tener ciertas características, entre otras, la practicidad de sus recomendaciones, enmarcadas siempre dentro políticas públicas posibles, factibles y deseables, necesarias para ponerle músculo a las ideas del candidato, trampolín a las tareas del gobernante e impulso a las acciones del gerente de la ciudad, en ese orden.

El segundo corresponde al *marketing* político renovado (NO el tradicional, que está obsoleto), cuya metodología y principios son necesarios para los buenos éxitos en la política como proceso (*politics*).

El tercero tiene que ver con el *marketing* de políticas públicas, que corresponde a la política como resultado (*policy*) y el cual es necesario en todas y cada una de las etapas del Proceso Integral de Políticas Públicas (PIPP), a saber: formación, formulación, implementación, evaluación, análisis y terminación.

El cuarto recae en el *citymarketing*, con el cual se promociona, diferencia y posiciona (en forma efectiva) la *city* (municipio, ciudad, estado, país, ese lugar concreto, con su correspondiente Gobierno), que concierne a la tercera dimensión de la política (*polity*) y es donde se llevan a cabo los dos anteriores.

El quinto hace alusión a la marca personal, como aquella característica propia y particular que es necesario buscar y crear, en forma consciente, continua y estructurada. Es aquella huella particular y distintiva que, como rastro único, propio e irrepetible, deben tener todas aquellas personas que lideren, guíen o dirijan cada una de las dimensiones de la política: proceso, resultado y estructura.

Estas cinco áreas del Pentágono del *Politing* (PDP) hacen que las cosas sucedan, pero en forma efectiva, al ofrecer las alternativas más eficientes: más votos con menos recursos; y eficaces: que todas y cada una de las acciones de la campaña, del Gobierno y del gerente de la ciudad, estén acopladas con las necesidades, gustos y deseos de las tres dimensiones, así: 1) de los electores (política como proceso); 2) de los gobernados (política como resultado); y 3) de los ciudadanos (política como estructura). Por eso, el PDP es muy útil para que NO le suceda a Usted, apreciado lector, lo que repetía mi tía Julia: “A ese señor sí lo conozco... pero NO lo distingo”.

¿El mejor camino? Lo dice la Estrategia Electoral Efectiva (EEE)

La esencia de la estrategia consiste en la elección de lo que NO se debe hacer.

Michel Porter

Las cinco áreas que acertadamente cubre el Pentágono del *Politing* ofrecen la alternativa, iluminan el camino y aseguran trabajar con efectividad (eficiencia y eficacia) la actividad política en general y la electoral en particular. Con estas cinco áreas hemos logrado dilucidar la anatomía del concepto de estrategia, para proceder a diseccionar los diferentes componentes de ella, y así aislar los huesos, los nervios y los cartílagos que la componen, para descubrir cómo es que los distintos componentes de la estrategia interactúan, se complementan y mutuamente se apoyan para indicar el camino y el resultado final esperado. Este proceso satisface y cumple un requisito adicional: hacerlo con efectividad (eficiencia y eficacia). Veamos cómo estos cinco campos alcanzan ese anhelado propósito.

Para empezar, el *marketing* social enmarca y refuerza todas las actividades de cada una de las tres dimensiones de la política: proceso, resultado y estructura, para brindarle la necesaria efectividad 1) al proceso político (consiguiendo más votos con menos recursos y con estrategias acopladas al mercado escogido); 2) al resultado político (consiguiendo adeptos, buscando apoyos y encontrando seguidores en forma efectiva para todas las etapas del proceso integral de políticas públicas. Así, el candidato, o ya como gobernante, conocerá los alcances y límites, la viabilidad y factibilidad para poner esas políticas públicas en marcha); y 3) a la estructura política (al indicar cuáles actividades en torno de la *city* —municipio, departamento, estado, nación, ciudad— son efectivas). Por eso todas las acciones se deben enmarcar dentro del *citymarketing*, teniendo siempre al ser humano, al ciudadano, a la persona, como eje, centro y razón de ser de todo el proceso, al tiempo que se conocen los procesos y alternativas de que se dispone para diferenciar y posicionar su ciudad.

Como cuarto elemento, con su marca personal debe reforzar los tres elementos anteriores. Y es que ésta (la percepción que los otros tienen de él) siempre existe, aunque como candidato-gobernante-gerente de la ciudad no sea consciente de ello. Por eso, apoyándose en la marca personal debe saber

cómo reforzar cada una de las tres dimensiones de la política (proceso, resultado, estructura), ya que su labor es inseparable de ella, pues si no puede apostar por él mismo, muy seguramente nadie apostará por él, por su mandato o por su gestión.

Como quinto elemento están los *think tanks*: reales cerebros a su servicio y factor diferenciador para buscar financiación y apoyo, pues sus directrices, consejos, recomendaciones e información crean espacios para dialogar con los tomadores de decisiones, en la búsqueda de incidir en cada etapa del Proceso Integral de Políticas Públicas (PIPP).

Considerando lo anterior, bien se entiende lo que decía Toffler: “Debemos pensar en cosas grandes mientras hacemos cosas pequeñas, de esa forma los detalles van en la dirección correcta”. De ahí que toda estrategia se debe enmarcar dentro de las cinco áreas del Pentágono del *Politing*.

De cómo y por qué llegó a ser *Politing*, marca registrada por Carlos Salazar Vargas

Cuanto más original es un descubrimiento, más obvio parece después.

Arthur Koesler

Cuando el autor regresó a Colombia (luego de culminar sus estudios superiores, que realizó con beca de honor del Gobierno Británico, en Administración y Políticas Públicas en el Departamento de Gobierno de la London School of Economics and Political Science), se comprometió con la misión de construir, estructurar y cimentar el concepto de *politing*. Por fortuna, desde el mismo momento en que asumió este compromiso, encontró la invaluable colaboración de un importante grupo interdisciplinario de profesionales y colegas —amigos todos— que desde diferentes países y distintos centros de investigación (ubicados a lo largo y ancho de esta pequeña aldea global) han validado y certificado su estructura y contenido, no sólo en su forma, sino —y sobre todo— en su fondo, alcances y límites.

Es así como, hoy día, los resultados están ya a la vista del público en general y de la comunidad de expertos en particular, plasmados en dos libros con el nombre de *Politing* —el volumen uno fue publicado por la Universidad Externado de Colombia (en el año de su primer centenario: 2006) y por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP, 2010); y el segundo fue editado por la Fundación Konrad Adenauer (KAS, 2011)—. Dichos libros-textos han dado origen a cuatro publicaciones virtuales con el mismo nombre: *Politing*. Sin embargo, los antecedentes primigenios de este vocablo se remontan al año 1972, cuando el autor lo utilizó en su tesis de grado como Administrador por la Universidad de los Andes. Posteriormente, en el año 1982, le dio forma y base a este planteamiento, con la publicación de su tesis de grado de la Maestría en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana, en donde plantea ya la urgente necesidad de corregir, renovar y actualizar el *marketing* político tradicional. Para ello, el autor proponía el término *politing*, acompañándolo con frases explicativas de que su significado iba más allá, para lo cual se valió de calificativos tales como *marketing* político renovado, integrado y/o actualizado. Posteriormente reforzó su planteamiento sobre *politing* (concretamente, en lo que respecta a su segundo campo de acción) con su libro *Políticas públicas*, volumen de 525 páginas publicado por la Pontificia Universidad Javeriana (1994) y cuya segunda edición apareció bajo el título de *Políticas públicas y think tanks*, pues el autor se encontraba en ese entonces dirigiendo el Instituto PENSAR, *think tank* de esa ilustre casa de estudios.

Con estos antecedentes llegó a México (2001) como profesor visitante al Sistema de Educación Jesuita (SEJ), integrado por cinco universidades iberoamericanas y el ITESO, a estructurar la Maestría en Políticas Públicas (MPP) y reforzar el área de *marketing* político con su propuesta sobre *politing*. Con esta grata oportunidad, contó con el tiempo necesario para investigar —aún más a fondo— su planteamiento sobre el tema, avanzándolo y reforzándolo con el *marketing* social (NO el comercial), estructurándolo en y para cada una de las tres dimensiones de la política: el proceso (*politics*), el resultado (*policy*) y la estructura (*polity*), convirtiéndolo así en un valioso e importante elemento de toda estrategia electoral, pues para que sea efectiva (eficiente y eficaz) tiene que trabajarse con *politing*, y si no, pregúntenle al candidato que tenía que rezar en inglés, porque la ayuda la necesitaba en dólares.

Bibliografía

- KOTLER, P. y ROBERTO, Eduardo: *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, The Free Press, 1989.
- PUIG, Toni: *Marca Ciudad*, España: Paidós, 2009.
- SALAZAR VARGAS, Carlos: *El Pentágono del Politing*, 7 de septiembre de 2006, video disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=d-JL5qRDiGA>>.
- *Políticas públicas y think tanks*, Fundación Konrad Adenauer, 2008.
- *Politing*, vol. I, México: BUAP, 2010.
- *Politing*, vol. II, Fundación Konrad Adenauer, 2011.

EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA
Y REALIDAD ACTUAL

José Guillermo Vallarta Plata

José Guillermo Vallarta Plata es abogado por la Universidad de Guadalajara (México), magíster en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco, doctor en Derecho *suma cum laude* por la Universidad San Pablo CEU, Madrid (España) y Notario Público de la ciudad de Guadalajara (México). Además, es maestro en el posgrado de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara, presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C., y miembro no residente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Es maestro huésped de las siguientes instituciones: Universidad Simón Bolívar (Caracas, Venezuela), Universidad de la Plata (Argentina), Universidad San Pablo CEU, Madrid (España); y en México, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Colima y Universidad de Nayarit. Fue vicepresidente de la Academia Nacional de Derecho Constitucional de la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México (2008-2010), y actualmente es presidente del Comité Científico de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). A partir del mes de noviembre de 2010 ha sido presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal. Es autor de numerosas monografías, artículos, ponencias y libros colectivos. Entre sus libros publicados se encuentran: *Introducción al estudio del derecho constitucional comparado*, *Al final de una vida* (novela histórica sobre Fidel Castro), *La consolidación de la Unión Europea a través del Tribunal de Justicia*, *La protección de los derechos humanos. Sistema latinoamericano* y *El régimen internacional de los derechos humanos*.

Introducción

A raíz de la independencia de los reinos de ultramar, la multiplicidad de países que se conformaron en las *Indias americanas*, una vez roto el cordón umbilical con la metrópoli, adoptaron el municipio hispano, el cual había tenido un importante protagonismo en el proceso de conquista y poblamiento de toda la América hispana, de ahí pasó a conformar el nuevo *statu quo*, en algunos casos siendo parte de la estructura institucional primigenia, esto es, habiendo sido reconocido por las primeras Constituciones americanas de nuestros pueblos.

En otros casos, como el de México, el municipio no fue reconocido en la Constitución de 1824, la primera legislación que adoptó el sistema republicano, representativo y federal; pero sí fue cobijado por las diversas entidades federativas, las llamadas provincias, en la Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo vigencia en la mayoría de los nuevos países americanos.

Los estados provinciales continuaron con el proceso de acomodamiento del municipio y le concedieron, en sus estatutos particulares, la categoría de orden de Gobierno, siendo parte de su proceso de descentralización administrativa y territorial.

Nuestra tradición histórica, a partir de la Revolución de 1910, que culminó en la ciudad de Querétaro en 1917 con la expedición de una nueva Constitución, reconoció de manera expresa el orden de gobierno municipal y en un extenso artículo lo consagra, define y fortalece (art. 115). Así, el municipio mexicano inicia un periplo que posibilitará, a través del tiempo, su fortalecimiento, mejoramiento y consolidación, como parte de la estructura político-administrativa nacional.

Sin embargo, el municipio de 1917 es muy diferente al municipio de 2020; podemos inferir que el México de 1917 solamente contaba con dos tipos de municipios: el municipio rural y el municipio urbano. Este último concentraba más del 85% de la población del país, esto es en un país de más de 15 millones de habitantes.

La realidad en 2020 es totalmente diversa a la que se vivió cuando se consagró el régimen municipal mexicano; la población actual está concentrada casi en un 80% en centros urbanos, que se caracterizan por ser metrópolis, o conurbaciones, las cuales pueden ser estatales, interestatales e internacionales; existen grandes centros urbanos con concentraciones importantes de población y el resto de los municipios han adquirido matices: como el municipio indígena, municipio rural, municipios pesqueros, municipios turísticos, etc.

Es evidente que la legislación de 1917 ha sido superada.

En la actualidad, México tiene más de 126 millones de habitantes. Nuestra realidad es otra muy distinta.

Este trabajo pone en evidencia la problemática actual del municipio mexicano y las posibles soluciones para lograr que este orden de gobierno siga siendo factor importante del progreso de nuestra nación.

Nota importante merece el municipio latinoamericano y sus necesidades actuales, que van de la mano de la democratización de nuestros pueblos y de la gobernanza de sus Gobiernos, requisitos *sine qua non* para hacer viables los planes de desarrollo y progreso.

El municipio debe ser el verdadero artífice del desarrollo y de la legitimidad de nuestras naciones.

I. Antecedentes históricos

Para entender a plenitud lo que es el municipio, es válido e imprescindible desentrañar los arcaicos orígenes de su interesante devenir en sus diversas épocas y regiones.

La historia del municipio se remonta al origen mismo de las ciudades de la antigüedad, que en Grecia y Roma adquirieron matices de institucionalidad y principios jurídicos. La ciudad griega, conocida también como ciudad-Estado, llegó a constituir un auténtico Estado municipal. El principio en que el gobierno de las ciudades se basó fue el del interés público.

En el sur de Italia, desde el siglo VI a.C., encontramos una incipiente organización municipal.

Hay consenso entre los municipalistas al afirmar que en las instituciones locales de la antigüedad grecolatina encontramos el origen del régimen municipal de tipo occidental.

Grecia aportó la institución de la *polis*, o sea, la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupado en *demos* (municipios).

La tradición helénica fijó el concepto de autonomía local, vigente aún.

La ciudad de Roma, contando con sus fuertes y disciplinados ejércitos, se lanzó a la conquista de sus vecinos; el Imperio romano surge precisamente de la idea de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, bajo su *imperium*.

Desde la época clásica de la República, siglo IV a.C. —el principio de la expansión territorial de la pequeña metrópoli romana, primero en el Lasio y después en Etruria—, Roma no siguió una sola línea o conducta para el dominio de poblaciones vencidas, sino que iba improvisando, según el caso en particular, de acuerdo a las características de la región y de las costumbres de la ciudad. El procedimiento adoptado fue el de la federación y la anexión.

En los siglos subsiguientes, una vez dominados estos territorios, Roma buscó la unidad italiana, por lo que optó, en ese proceso acelerado de expansión territorial, por respetar el orden existente en cada población dominada, lo que a la postre daría lugar al surgimiento del municipio romano, institución encargada de los asuntos meramente locales, pero incorporados al Estado romano. Al paso del tiempo, con la expedición de las leyes *Julia* (90 a.C.) y *Plautia Papiria* (89 a.C.), ante el riesgo de una rebelión en territorio de Italia,

Roma cede y reconoce a todos los habitantes de la península la ciudadanía romana.

El municipio romano se consolidó, administrativamente hablando, con base en la magistratura, el consejo ciudadano y la asamblea popular, pudiendo los municipios mantener los magistrados preexistentes, por lo que, en algunos casos, el magistrado principal o único contaba con el apoyo de varios ediles, para mejor desempeñar la función. Es interesante resaltar que las asambleas populares eran órganos ciudadanos cuya función era elegir a los magistrados.

En sus orígenes, el municipio sirvió para expandir el derecho de Roma y soportar institucionalmente el dominio del Imperio a través del respeto de la ciudadanía y de la no intervención de Roma en los asuntos locales, aceptando la vigencia de derechos e instituciones anteriores.

El municipio se constituyó autárquico, con suficiente autonomía para resolver los problemas locales, sin tener que depender de Roma para ello. No es descabellado afirmar que el incipiente Imperio romano debe mucho al municipio, ya que esa unidad (autogobierno cívico) apoyó al incremento del poderío romano. La preocupación de Roma, sin embargo, nunca fue gobernar su amplio territorio, sino consolidar y ampliar su imperio. Este procedimiento de dominación de las ciudades vencidas dio como resultado la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando en todo el imperio.

La fuerza y raigambre del municipio lo encontramos en las ciudades aliadas denominadas por los romanos *a socii*, las cuales, al ingresar al dominio de Roma, seguían preservando su régimen municipal y conservan su categoría de ciudad, con instituciones y organización propia. La ciudad se reputaba de independiente y no tenía otra relación con Roma que la de ser su aliada. A estas ciudades que conservaron su organización se les dominó *municipia*.

El municipio fue implementado en la península ibérica con la dominación romana (s. III a.C. a v d.C.). El desarrollado espíritu de pertenencia de las poblaciones de la península ibérica obligó a los romanos a concederles un máximo de privilegios y a respetarles su organización ciudadana y política. Según antecedentes, en Hispania existieron: municipios, ciudades federadas y una mayoría de estipendarios.

El municipio en España fue un elemento político de primera importancia. Del *concilium* nació el consejo municipal. Los consejos municipales eran autó-

nomos en lo político y en lo administrativo, finalmente llamados Ayuntamientos. Los consejos poseían sus bienes propios y dictaminaban ordenanzas municipales, regulando la industria, el comercio, los gremios y la vida de la comuna.

La institución del municipio en España se enriqueció y fortaleció a través de las épocas de dominación romana, visigótica y árabe. Así llegó a América, fortalecida y vigorizada.

II. El municipio en la Nueva España

Adentrado y avezado en la significación del poder municipal, ya que había sido alcalde mayor en Santiago de Cuba, el bachiller Hernán Cortés optó, al pisar suelo de América en Veracruz, por constituir una asociación de vecindad (cabildo abierto), para dejarse investir por el municipio con todos los poderes que le hacían falta para legitimar la Conquista. Así surgió, de manera poco ortodoxa y con fines aviesos, lo que sería el primer Ayuntamiento de América y la primera experiencia del municipalismo en nuestro continente. Este fue el origen:

Diego Velázquez, a la sazón gobernador de la isla Fernandina o Cuba, ilusionado por la información que le llegó de don Pedro de Alvarado, quien ya había explorado tierra firme continental, utilizó el pretexto de localización del barco de don Cristóbal de Olid y rescatar seis peninsulares cautivos en Yucatán (véase instrucciones de 23 de octubre de 1518). En consecuencia, decidió organizar una nueva expedición al continente, y para tal efecto designó como capitán de la Armada, compuesta por 11 naves, 518 soldados, 110 marineros, a su amigo y antiguo secretario Hernando de Cortés (Hernán Cortés).

Una vez en Yucatán, Cortés se desplegó a Veracruz con su Armada, en donde se encontró con la oposición de los partidarios del gobernador Diego Velázquez, quienes pretendían regresar a Cuba.

Para paliar esta rebelión, Cortés quemó sus naves y promovió la fundación del poblado que llamó la Villa Rica de la Vera Cruz, integrando su Ayuntamiento y sometiéndose a la jurisdicción del rey a través del cabildo recién formado, quienes le autorizaron, una vez nombrado Justicia Mayor y Capitán General, a iniciar la conquista de nuevos territorios, en nombre de los reyes castellanos.

Hecho lo anterior, Cortés renunció al mando y cargo de capitán otorgado por el gobernador de Cuba, Diego Velázquez, e inició el periplo de la Conquista, basado en la autorización del primer Ayuntamiento de América.

Desde su inicio y durante 300 años del dominio español en las tierras conquistadas, el municipio se constituyó como una institución fundamental para Castilla, constituyendo el órgano principal de petición, defensa y organización de los derechos de los vecinos.

El primer documento de organización municipal lo constituyen las actas del escribano Diego de Godoy, quien acompañaba a Hernán Cortés. Los documentos más antiguos, desde la perspectiva legislativa, son las ordenanzas de Cortés de 1524-1525. Así adquiere derecho de nacionalidad, en las Indias americanas, una institución que de suyo llegó para quedarse e iniciar, con las influencias propias del lugar y de su gente, una de las formas más prístinas de organización político-social.

Desde la independencia (1824) hasta su consagración en la Constitución de 1917, el municipio mexicano fue prohijado y regulado por las Constituciones particulares de las entidades federativas, antes provincias, consagradas en la Constitución española de 1812, que tuvo plena vigencia en el Virreinato de la Nueva España, aunque de mínima duración.

III. El municipio en México (1917)

A partir de 1917 y como consecuencia de su inercia histórico-cultural, el municipio legitimó sus tres principales principios:

- Descentralización territorial.
- Descentralización administrativa.
- Descentralización política.

Sobre estos tres atributos constitucionales, establecidos con toda claridad en el nuevo artículo 115 constitucional desde 1917, desarrollaré el planteamiento de la problemática actual y propondré soluciones, con una perspectiva a corto y mediano plazo, tomando en consideración que la figura concebida del

municipio mexicano en 1917 ha quedado superada y, en muchos aspectos, la reglamentación y bases constitucionales son obsoletas.

Para mejor comprensión, transcribo la reglamentación del municipio mexicano que se establece en la Constitución General de la República desde 1917.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos [sic, DOF 03-02-1983] alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a. Las bases generales de la Administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha Administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b. Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c. Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como

el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

- d. El procedimiento y condiciones para que el Gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e. Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b. Alumbrado público;
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d. Mercados y centrales de abasto;
- e. Panteones;
- f. Rastro;
- g. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

- V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
- a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la

materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

- d. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f. Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

IV. Nuevas bases de organización municipal

Así pues, partimos de la base de una reglamentación municipal que ya quedó rebasada y no obedece a la nueva realidad de nuestra geografía política-administrativa en 2020.

Por otra parte, las bases constitucionales y los principios que rigen el reparto de los recursos públicos casi no han sufrido modificación y el municipio sigue siendo el “orden de Gobierno” menos privilegiado según el criterio establecido en los convenios de coordinación fiscal, al grado que la gran mayoría de los municipios mexicanos sufre penurias económicas y verdaderas crisis, que en muchas ocasiones le impiden hacer frente a sus necesidades inmediatas, como es el gasto corriente.

El criterio para integrar la hacienda municipal, elevado a categoría de *principio constitucional*, deja al arbitrio de las legislaturas locales la integración de su patrimonio; no obstante, se le permite administrar libremente sus recursos, mediante la elaboración anual de la Ley de Ingresos municipal, la cual es aprobada por la legislatura estatal (véase fracción IV, art. 115).

Los recursos son insuficientes, dado el criterio del reparto fiscal: el sistema federal mexicano, que ha sufrido deformaciones a lo largo de 103 años de su

consolidación en 1917, ha fortalecido a la Federación, quien recibe, según el régimen de competencia fiscal, el mayor volumen de ingresos, el 84% de la captación fiscal, mientras el 11% lo reciben las entidades federativas y el 5% restante los municipios.

Lo anterior, conforme al sistema de competencias (arts. 73, 115 y 124 de la Constitución General de la República), se distribuye conforme a los convenios de coordinación fiscal, firmados entre la Federación y los estados federados, sin que los municipios participen.

Lo razonable y equitativo sería reformular nuevos criterios de coordinación fiscal, dándole participación a los municipios a través de las organizaciones de representación que existen y ampliar, en favor de municipios y estados federados, las participaciones, adoptando criterios de equidad, subsidiariedad, solidaridad, etc.

El principio de subsidiariedad, en materia de programas y proyectos municipales, cuando rebasen su capacidad, debe ser implementado en la nueva normativa constitucional, que deberá precisar un porcentaje mayor de participación a los municipios, criterio que deberá adoptarse en los convenios de coordinación fiscal adecuados a la nueva realidad municipal.

V. El principio de descentralización territorial en México

En 1917 sólo había dos tipos de municipios, sobre los cuales se concibió la normativa constitucional: el municipio rural y el municipio urbano. La realidad económica y política, a 103 años de distancia, es enorme.

El municipio actual se puede clasificar en varias categorías; mencionaré algunas, sin pretender limitarlo:

- a. Municipio rural indígena.
- b. Municipio rural tradicional.
- c. Municipio agrícola.
- d. Municipio agroindustrial.
- e. Municipio urbano mixto.
- f. Municipio turístico.

- g. Municipio metropolitano.
- h. Municipio conurbado interestatal e internacional.

En consecuencia, hay una enorme diferencia con el municipio de principios del siglo pasado, este no tiene parangón con el enorme desarrollo de la población y de las actividades que se escenifican en el ámbito municipal actual. Es vital hacer un nuevo replanteamiento del municipio mexicano, con criterios modernos que abarquen la realidad y la prospectiva municipal del México actual. No podemos seguir hablando del municipio mexicano sin modificar las reglas del juego que rigen a este orden de Gobierno.

La descentralización territorial, competencia prima del municipio, se refiere a la delimitación de su territorio, dentro de una entidad federativa, situación que no ha tenido mayor problema desde su reconocimiento en 1917.

Pero la descentralización tiene que ver con la responsabilidad de hacer frente al proyecto de atención de servicios y del impulso para el fomento del desarrollo regional; en esta actividad, un municipio activo y participante puede ser el detonante de la riqueza y del desarrollo municipal.

Por ejemplo, si un municipio tiene como actividad primordial la agricultura, serán fundamentales los “caminos saca cosechas” que promueva el Ayuntamiento con sus propios recursos y, apoyado con el principio de subsidiariedad, con apoyos adicionales del Gobierno del estado y de la Federación. Este criterio moderno haría que el municipio no sólo promueva el desarrollo regional, sino que lo haga de manera transparente, con programas autorizados previamente, haciendo valer el principio administrativo de costo-beneficio.

Iguales criterios se aplicarían para los diferentes municipios que, de acuerdo a la realidad actual, tienen necesidades que son atípicas: siguiendo el principio de la subsidiariedad y mayor participación de la riqueza nacional. Para ello se requiere una nueva normativa constitucional.

La situación se complica en relación con los municipios metropolitanos y los municipios conurbados. En el caso de los primeros, habrá que contemplar la creación de organismos metropolitanos autónomos que se hagan cargo de servicios que, por su dimensión, escapan a la esfera propia del municipio, pero sí afectan su funcionamiento. Me referiré a unos cuantos:

- a. Servicios de agua potable.
- b. Alcantarillado y redes pluviales y de drenaje.
- c. Tratamiento de aguas residuales.
- d. Tratamiento de desechos sólidos y hospitalarios.
- e. Creación, desarrollo y mantenimiento de vialidades metropolitanas y vías de conexión con carreteras estatales o federales.
- f. Servicios de emergencias, bomberos, protección civil, entre otros.

La nueva realidad ubica a los mexicanos en comunidades cada vez más pobladas, habiéndose incrementado exponencialmente el porcentaje de habitantes que vive en grandes ciudades. A raíz del proceso industrializador, que en nuestro país se dio a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se propició un despoblamiento de las zonas rurales de nuestra geografía, ello ocasionó un movimiento migratorio constante e incesante del campo a la ciudad, dando lugar a problemas no experimentados: de transporte, seguridad, agua potable, servicios básicos de salud, vivienda, etc.

En apenas unos cuantos años, de 1950 al 2000, la población de México pasó a ser fundamentalmente urbana (más del 75% de la población vive en ciudades y metrópolis). Este fenómeno de migración voluntaria de la población produjo los fenómenos sociales de conurbación y metropolización.

La suma de la ciudad y sus suburbios integran una metrópolis, lo que ha devenido en la adopción de un neologismo: *metropolización*, que abarca tanto el crecimiento, como la operación de las metrópolis.

La conurbación, por su parte, implica la unión involuntaria de varios núcleos urbanos, antes independientes, que al crecer acaban por integrar una nueva unidad poblacional.

Así, se registra conurbación intermunicipal en la zona metropolitana de Guadalajara, en la de Monterrey, en la de Puebla y en la de otros, en tanto que se presenta conurbación entre entidades federativas en el caso de la Ciudad de México con municipios del estado de México y del estado de Hidalgo;

conurbación interestatal en la comarca de la Laguna, con municipios de los estados de Coahuila y Durango.¹

Como se mencionó, tres cuartas partes de la zona del país habita en zonas urbanas, *id est*, cerca de 95 millones de personas viven la nueva realidad urbana. 50 zonas metropolitanas enmarcan esta nueva realidad, por lo que el municipio debe de adaptarse a las nuevas reglas del juego.

Es imposible, en consecuencia, tratar de aplicar criterios obsoletos a problemas nuevos que obedecen a una realidad distinta.

VI. Crecimiento de los centros urbanos

Especial atención merece el grave problema del crecimiento desmedido de los centros urbanos, fenómeno que inició en la segunda mitad del siglo xx y que ha propiciado el crecimiento desmedido y drástico de las grandes urbes metropolitanas.

Ante esta fenomenología social y de impacto global, el municipio poco o nada puede hacer; sus añejas atribuciones y la característica sui generis de la tenencia de la tierra en México, con la existencia de tierras ejidales y comunidades indígenas, le impiden actuar para conformar adecuadamente el territorio bajo su jurisdicción.²

Al crearse el régimen ejidal de tenencia y disposición de la tierra, de lo que antaño a la Revolución de 1910 habían sido las extensiones particulares de las grandes haciendas, llamado el latifundismo porfiriano,³ no sólo se fragmentó la propiedad y se entregó a los titulares del nuevo parcelamiento (ejidatarios) la misma, sino que los poblados quedaron rodeados de esta nueva titularidad en

¹ Jorge Fernández Ruiz: *Orden jurídico, delegacional y metropolitano*, INAP, UNAM, p. 316.

² El régimen de propiedad ejidal se formalizó en nuestro país después de la Revolución social de 1917, dando lugar a la liquidación de los grandes latifundios y las haciendas en manos de unos pocos detentadores de la tierra.

³ Porfirio Díaz detentó el poder en México durante más de 30 años, hasta la Revolución política de 1910, liderada por Francisco I. Madero.

la tierra, sin haber recibido terrenos que constituyeran sus reservas territoriales; en consecuencia, en lo sucesivo, las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 le otorgaron a este orden de Gobierno facultades para:

- a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios;
- d. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f. Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Esta posibilidad de accionar, en el municipio, es nula, ya que, por regla general, ningún municipio mexicano posee reservas territoriales ni reservas ecológicas suficientes; si las hubiese, pertenecerían a la Federación, en forma de parques o reservas nacionales.

Una de las consecuencias del crecimiento de los centros urbanos ha sido la aparición de asentamientos humanos irregulares que, al crearse sin control alguno de autoridad, se desarrollan sin observar los lineamientos y restricciones que se encuentran en los planes parciales o generales de desarrollo de los municipios.

Los asentamientos se dan en terrenos ejidales que circundan los centros de población y, al ser consecuencia de la ley de la oferta y la demanda de suelo, son materia de la especulación urbana. En este tipo de terrenos, la autoridad no tiene facultades de ordenar la sujeción a sus planes de desarrollo urbano o de edificación, además, los asentamientos se desarrollan sin contar con los servicios básicos de agua, drenaje, luz, calles, etcétera; y no están sujetos al cobro del impuesto a la propiedad raíz, que es de índole municipal, y, en consecuencia, se genera un círculo vicioso entre la autoridad y estos asentamientos. Además, una vez consolidados, estos centros comienzan a exigir a la autoridad los servicios básicos y constituyen, en muchos casos, zonas marginadas y peligrosas.

El texto constitucional, en su artículo 115 fracción v, le otorgó al municipio la facultad de ordenar los asentamientos urbanos y de ejecutar obras públicas y planificar y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Ahora bien, estas medidas aplican únicamente y exclusivamente para los desarrolladores que posean tierras de propiedad privada, a quienes se les aplican los ordenamientos y restricciones urbanas para el desarrollo de fraccionamientos o parcelas urbanas y las viviendas horizontales o verticales.

El régimen ejidal tiene una normativa diferente y, en consecuencia, queda fuera del ámbito de la autoridad municipal. Ni la Constitución, ni las leyes locales o municipales de índole urbano, prevén la facultad del municipio para suspender los asentamientos irregulares, propiciando con ello un verdadero desorden urbano.

En consecuencia, debe dotarse al municipio de herramientas adecuadas y de potestad para regular adecuadamente su delimitación territorial y propiciar un crecimiento ordenado de su centro urbano, sobre todo entratándose de aquellos terrenos que, siendo ejidales o comunales,⁴ se pretenda incorporar a las poblaciones.

⁴ Los terrenos comunales los constituyen los terrenos de dotación a las comunidades indígenas históricas.

Por otra parte, la facultad que ya tiene el Ayuntamiento para propiciar la regularización de la tenencia de la tierra ejidal o comunal, urbanizada, robustece nuestra propuesta de que el municipio debe estar facultado para intervenir desde su principio en el proceso y evitar la creación de “ciudades marginadas”, llamadas también cinturones de miseria.

VII. Deformación del sistema federal en México

A pesar de tener una normativa única, el municipio mexicano ha desarrollado una práctica diferente, consecuencia de la situación política seguida de la llamada “alternancia política”, *id est*, desde la Administración del presidente Vicente Fox, año 2000 a la fecha, época en la que los gobernadores pertenecientes a partidos políticos diferentes al del presidente de la República se convirtieron en amos virtuales de su entorno político (las entidades federativas), propiciando que los presidentes municipales de cada entidad replicaran esa forma de comportamiento.

La disciplina administrativa y presupuestaria que existió hasta el año 2000 se rompió con la alternancia, y ello dio lugar a un verdadero desorden administrativo y manejo inapropiado del presupuesto, propiciando, a la larga, falta de recursos, ausencia de proyectos de desarrollo, desatención a las necesidades de la ciudad o municipio, incremento innecesario de la plantilla municipal, sin criterios de eficiencia o necesidad, etc.

Todo lo anterior ha propiciado un verdadero desorden administrativo en el orden de Gobierno municipal. Además, no existe un criterio normativo acerca de cómo debe funcionar un municipio modelo conforme a la actividad del municipio, número de habitantes, presupuesto que ejerce, tamaño del territorio, etc. No hay una limitante para consolidar una plantilla de trabajadores municipales de acuerdo con el tamaño del municipio y su expectativa de ingresos, lo que ha propiciado la contratación clientelar con fines políticos y ha propiciado la quiebra de las finanzas municipales.

Al crear una nueva normativa y reclasificación en el orden constitucional del municipio se debe optar por un reglamento único del artículo 115 constitucional y proponer la organización modelo, administrativa y política, del muni-

cipio y el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento, estableciendo límites en lo que se refiere al número de empleados municipales, número de funcionarios, salario de estos, de los regidores y de los presidentes municipales; abrir la posibilidad de contratar la realización de ciertos servicios municipales a empresas de la iniciativa privada, especializadas en la materia, privilegiando los principios de orden, transparencia y acceso a la información, licitación, etc.

Lo anterior permitirá la especialización cualitativa de la Administración, enfocada hacia las áreas más sensibles y que no requieran cuantitativamente mano de obra, lo que perjudica a la larga las finanzas del Ayuntamiento.

El adelgazamiento de la burocracia, y la eficiencia y profesionalización de los cuadros de la Administración municipal, deberán ser una preocupación constante en la actividad municipal.

Es ilustrativo lo legislado por el Congreso Constituyente de la Ciudad de México, que al crear la nueva Constitución para esa entidad federativa sui generis habla, en su artículo 6o, del derecho a una nueva Administración.

Por su parte, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México establece que “los seres humanos tienen derecho a una buena Administración pública que tengan [sic] los principios de atención ciudadana”.

Sobre el particular propongo que el nuevo artículo 115 constitucional señale como premisa fundamental lo siguiente: “los habitantes de los municipios de México, sin distinción alguna, tienen derecho a una buena Administración pública, la cual deberá contener los principios de: honradez, eficiencia, eficacia, profesionalismo, solidaridad, y subsidiariedad”.

La nueva normativa deberá contemplar esta necesidad insoslayable.

La descentralización territorial del municipio trajo consigo la descentralización administrativa. Un nuevo orden de Gobierno se consolidó formalmente a partir de 1917: el municipio es administrado por una estructura formada por un presidente municipal, quien es el titular del poder ejecutivo; por un número de concejales o regidores electos o asignados por las instancias electorales, de acuerdo al número de votos de los partidos políticos contendientes; y por los funcionarios municipales designados por el presidente municipal y por el cabildo en pleno, en algunos casos, de acuerdo con la Ley Reglamentaria Municipal de cada entidad federativa.

Una multiplicidad de criterios ha afectado la buena marcha del municipio, ya que al no haber un solo criterio de orden administrativo, cada Ayuntamiento se inventa cada tres años, con propuestas que no son institucionales, al arbitrio del presidente y camarilla en turno.

Existen Ayuntamientos que tienen un solo secretario general, otros nombran hasta tres; los hay en que el secretario tiene las funciones de síndico; otros tienen hasta tres síndicos. En unos son de designación, en otros, de elección. En unos priva el criterio de la eficiencia, productividad y profesionalismo, requisito *sine qua non* para designar al secretario, síndico, secretario o director de Obras Públicas, los cuales deben ser profesionistas de acuerdo con el puesto y estar certificados. Esto, desgraciadamente, sucede en una minoría de los municipios mexicanos; en la gran mayoría se desconocen e ignoran estos principios y priva el amiguismo, influentismo y los compromisos políticos.

Hay infinidad de casos de municipios que, sin alterar su índice poblacional, incrementaron en dos décadas hasta un 100% su nómina de empleados y trabajadores, afectando gravemente el proyecto de desarrollo del municipio, que ahora apenas puede cubrir su gasto corriente. Lo anterior abona al criterio de reformar la concepción del municipio; adecuar su normatividad de acuerdo a principios modernos de administración eficiente; crear un solo reglamento del nuevo artículo 115 constitucional que permita la profesionalización de esta entidad de Gobierno y, sobre todo, sentar las bases de una nueva estructura administrativa, ordenada, limitada constitucionalmente, debidamente regulada, propensa no sólo al orden y a la disciplina, sino a la eficiencia y productividad; y que se constituya en un verdadero motor de desarrollo regional.

Solamente ordenando y eficientando el orden municipal podemos aspirar a legitimar y reivindicar los grandes proyectos que se pueden desarrollar desde lo local.

En una palabra, el municipio sigue siendo la organización básica de la sociedad y la escuela fundamental de la democracia.

VIII. El municipio en Latinoamérica

En nuestros países latinoamericanos, de acuerdo a la tradición compartida y a la cultura heredada, el municipio se ha abierto camino con muchas dificultades, pero finalmente ha logrado consolidar su existencia, independientemente si nuestros países son centralistas o federalistas.

En los avatares del siglo XIX, después del periplo de las guerras de Independencia, el municipio —como en la Roma republicana— ayudó a consolidar el sistema político posindependentista. Nuevos países surgieron a la palestra y el enorme imperio de los reyes castellanos se pulverizó, y como consecuencia, surgieron países soberanos. Esta fue la constante en la América hispana.

La metrópoli, ocupada por su propia guerra de Independencia y por la guerra monárquica, no pudo contener el afán separatista de los reinos americanos y nunca, pero nunca, estuvo a la altura de las circunstancias para cortar el cordón umbilical, sin consecuencias traumáticas, y poder consolidar los fuertes lazos que unían a Madrid con los reinos americanos.

Esto hubiera sido lo ideal, la metrópoli ayudando a sus reinos de ultramar en el proceso del nuevo parto, la creación de las nuevas naciones americanas; el *Commonwealth* de habla hispana; un nuevo entendimiento y apoyo mutuo. Por el contrario, la monarquía castellana se empeñó en seguir la guerra y recuperar los antiguos territorios, los cuales ya habían cortado los últimos lazos de la esperanza que aún se concebía en las Cortes de Cádiz en 1812.

El siglo XX fue el de la consolidación institucional americana.

Nuestros países ya habían transitado por 80 años o más de vida independiente y ya habían superado invasiones extranjeras, guerras fratricidas, pérdida de territorios, revoluciones, caudillismo, militarismo, golpes de Estado, crisis democráticas, dictaduras, etc. Es decir, lo peor había pasado y el camino se nos presentaba con grandes posibilidades.

Desafortunadamente, la cultura de la democracia aún no se afincaba en nuestro horizonte y, una vez más, desaprovechamos 100 años de grandes posibilidades.

Llevamos dos décadas del nuevo siglo; nuestros países, sin excepción, transitan por la medianía; nuestra democracia aún no se consolida. Las instituciones están débiles, el populismo sigue siendo un factor importante en los procesos

electorales; las grandes desigualdades son el pan de cada día en las estructuras de nuestros países; no existe equidad, la seguridad pública es la gran ausente, el crimen y el narcotráfico son nuestros grandes males, y Gobiernos y sociedades corruptas, su consecuencia.

Este es el panorama del municipio en el siglo XXI. Ante esta realidad, ¿qué debemos hacer?

Vamos a partir de la idea de que el municipio es la base del desarrollo democrático, y desde esta premisa debemos plantear nuestra estrategia; fortalecer nuestras instituciones, nuestros Estados nacionales, que hoy más que nunca requieren estabilidad y fortaleza. Esto les posibilitará gobernabilidad y desarrollo.

La gobernabilidad, que es lo mismo que la acción de gobernar en un entorno democrático, requiere la satisfacción de muchas expectativas sociales de bienestar y seguridad social, la demanda de más y mejores servicios públicos, la satisfacción de requerimientos básicos, empleos, productos de primera necesidad al alcance de todos, transporte, vivienda, tranquilidad social y seguridad.

Hay que resaltar que la crisis de ingobernabilidad de nuestras democracias “no altera los principios constitucionales fundamentales del Estado, ni los valores y principios del régimen democrático, sino en el Gobierno, en el gobernar del Gobierno”.⁵ De acuerdo con Luis F. Aguilar, gobernabilidad o ingobernabilidad son atributos y efectos que refieren a la actuación del Gobierno.⁶ En la medida que este, en su acción de gobernar, exponga limitaciones o insuficiencias financieras, políticas o administrativas que limiten los objetivos de bienestar y seguridad social, en esa misma medida se produce un pesimismo sobre la democracia y una pérdida de confianza en el Gobierno, que, a su vez, propicia la ingobernabilidad.

La legitimidad y la efectividad directiva del Gobierno democrático son imperativos para la gobernabilidad, *ergo*, debemos trabajar en nuestro modesto entorno, el municipio, para acrecentar la legitimidad y la efectividad directiva

⁵ Luis F. Aguilar: *Legitimidad y efectividad, los dos imperativos del gobernar*, México: Secretaría General de Gobierno, Guerrero, 2020, p. 19.

⁶ *Ibidem*.

de los Gobiernos municipales, y a partir de ahí, trascender al todo, que es el Estado nacional.

Se requiere culturizar a la población en torno a estos valores democráticos. El proceso se debe dar privilegiando la vida *desde lo local* (la lugarización), recrear la vida desde nuestros modestos municipios, hasta llegar a las metrópolis modernas, para acostumbrarnos a participar abiertamente en los problemas cercanos, inmediatos, y ser parte en la solución. Este proceso será la clave del éxito.

La democracia electoral efectiva y la apertura democrática para ser partícipes de la solución de la problemática social *desde lo local*, nos permitirá abatir, desde la base, el grave problema de la ingobernabilidad y la pérdida de confianza en la democracia.

Fortalecer el régimen municipal, en lo económico, político y organizacional, debe ser prioritario en este nuevo siglo. Nuestros países latinoamericanos deben de estar atentos a esta premisa fundamental.

Es imperativo volver al municipio, recrear sus valores y sus paradigmas, fortalecer los principios de la democracia y llevar la democracia participativa a límites máximos, dentro del ámbito exclusivamente municipal, para de ahí trascender al ámbito nacional.

Para lograr este proceso democratizador en lo local es imprescindible transformar los instrumentos que han centralizado la acción de gobernar, minimizando al municipio. La forma de hacerlo es a través de la descentralización y el fortalecimiento municipal.

Nuevas reglas del juego se tendrán que reescribir para lograr estos paradigmas.

En el caso de México, demostré que la normativa constitucional que rige al municipio es obsoleta: la realidad la ha superado. En consecuencia, se requiere una reingeniería constitucional para rehacer al municipio del siglo XXI, que tenga visión prospectiva. Mejorar de acuerdo a principios modernos de equidad, transparencia, subsidiariedad y solidaridad, y los ingresos municipales sean suficientes para satisfacer sus necesidades y le permitan ser promotor del desarrollo local.

La nueva normativa debe propugnar por establecer principios y directrices que ordenen el municipio; se debe propiciar un modelo de administración

eficaz, moderno, económico y eficiente, adecuándolo de acuerdo a los requerimientos, características y singularidades del municipio.

Es imperativo propiciar la capacitación y profesionalización de sus miembros, y de ser posible, consignar políticas públicas del servicio profesional de carrera.

El ordenamiento debe adecuar las necesidades de la nueva realidad municipal y propiciar nuevos esquemas de participación y de asociación vecinal; además, incrementar esquemas de descentralización en los municipios urbanos, conurbados y metropolitanos a fin de privilegiar la participación ciudadana y la toma de decisiones compartidas.

Ante los enormes retos que nos impone la modernidad, el crecimiento y el riesgo de la ingobernabilidad, por los terribles problemas sociales que afectan a nuestros países, es ineludible recrear al municipio latinoamericano, dotándolo de las herramientas suficientes para revertir la inercia antidemocrática que nos ha afectado como región y como países; es tiempo de renacer, sin las enormes cargas históricas y culturales que nos han estigmatizado; la manera de hacerlo es voltear a nuestros orígenes y apelar a la escuela prístina de la democracia: el municipio.

Bibliografía

AGUILAR, Luis F.: *Legitimidad y efectividad, los dos imperativos del gobernar*, México: Secretaría General de Gobierno, Guerrero, 2020.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge: *Orden jurídico, delegacional y metropolitano*, INAP, UNAM.

REFLEXIONES SOBRE
“EL BUEN GOBIERNO LOCAL”

Jorge Reinaldo Vanossi

Jorge Reinaldo Vanossi se graduó de abogado en la Universidad de Buenos Aires, con Diploma de Honor. A los veintitrés años de edad se desempeñó como secretario letrado de la Corte Suprema, el más joven hasta entonces. Fue secretario general del Consejo Nacional Económico y Social y director general de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior. Es autor de diecisiete libros y trescientos ensayos y artículos sobre temas de derecho público. Miembro fundador (1974) y vicepresidente, hasta hoy, del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Fue presidente de la Asociación Argentina de Derecho Comparado, la Sociedad Científica Argentina, la Federación Argentina de Colegios de Abogados y de la Federación Interamericana de Abogados (Washington). Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2002) e interino de Infraestructura en ese mismo año. Fue cuatro veces diputado nacional y dos veces vicepresidente de esa Cámara, habiendo recibido el Premio Konex de Platino al mejor legislador de la década (1983-1993). Es miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado con sede en La Haya, ex “Conjuez” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2002-2014) y diputado nacional argentino en el Parlamento del Mercosur (PARLASUR) por elección popular, con sede en Montevideo (periodo 2015-2019).

I

Con motivo de la realización del XXX Congreso Ordinario de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (oici), celebrada en la ciudad de Guadalajara (Jalisco, México) entre el 5 y 7 de noviembre de 2014, tuve la doble distinción de exponer en torno al tema convocante y de ser honrado para integrar el Consejo Científico de esa prestigiosa institución que tanta preocupación y ocupación vuelca en defensa del vigorizamiento del municipalismo como parte componente de la concepción del Estado moderno. Hete aquí nuestra exposición, a partir del régimen argentino y con una perspectiva latinoamericana.

En la Constitución Nacional de la República Argentina (1853-1860) se impuso, desde el inicio de la Organización Nacional, el establecimiento del régimen municipal.

El artículo 5 dispuso y dispone que: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, *su régimen municipal*, y la educación primaria.

Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”¹

Por su parte, en el texto del artículo 123 (reforma de 1994) se proclama que, en el cumplimiento del citado artículo 5, esas Constituciones provinciales se sancionarán “*asegurando la autonomía municipal* y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”².

Asimismo, el artículo 129 está destinado al reconocimiento que la ciudad de Buenos Aires (capital federal de la República) “tendrá un régimen de gobierno autónomo”, que es incluyente de la práctica de la autocefalia de sus autoridades.

El primer interrogante que se nos plantea consiste en discernir: ¿a qué clase de “AUTONOMÍA” nos estamos refiriendo?, habida cuenta que se la contempla en variadas situaciones, a saber:

1. Autonomía de las provincias (art. 5, y 121 y siguientes).
2. Autonomía de la Ciudad, como el caso de Hamburgo y de otras grandes ciudades.
3. Autonomía de las universidades (art. 75, inc. 19).
4. Autonomía “funcional” de la Auditoría General de la Nación (art. 85).
5. Autonomía “funcional” del Defensor del Pueblo (art. 86).
6. Autonomía “funcional” del Ministerio Público (art. 120) compuesto por los fiscales y defensores.
7. Autonomía municipal (art. 123) con poder constituyente propio.

II

Si el “buen régimen municipal” es una forma de descentralización que favorece —a la vez— la difícil tarea autogestionaria a nivel local, a través de una adecuada

¹ Itálicas nuestras.

² Itálicas nuestras.

dosis y praxis del principio de autodeterminación del pueblo vecinal, pues entonces es también un ejemplo paradigmático de las pautas de subsidiariedad que contribuyen a reposar en las instancias inferiores los quehaceres que, llevados compulsivamente a los niveles supremos, caen en el vicio de la atrofia y en la inoperancia de los ejes centralizados de poder.

Por ello es recomendable —a manera de decálogo— puntualizar algunas recomendaciones *de buen servicio y gestión* que sean tenidas en cuenta al tiempo de poner a prueba la energía de los gobernantes municipales ante los ojos de los destinatarios de las prestaciones que requieren los vecinos comunales.

Por ejemplo, a título enunciativo y no taxativo:

1. La cercanía permanente e intensiva con la población. No sólo de las autoridades ejecutivas, sino también por parte de los componentes de los cuerpos deliberantes y legislativos (en lengua portuguesa reciben el nombre de *vereadores*, por cuanto deben *ver* y *vigilar* el estado de los servicios y de las obras que están destinadas al beneficio de la calidad de vida de los administrados).
2. El municipalismo debe adoptar, respetar y practicar las seis notas componentes del Estado constitucional de derecho que rigen en la forma republicana de gobierno, a saber: democracia representativa, separación de poderes, igualdad ante la ley, periodicidad de las funciones electivas, publicidad de los actos públicos con acceso a la información y estricto cumplimiento de las responsabilidades (cfr. Madison, Aristóbulo del Valle, etcétera).
3. Contar con los recursos necesarios para la gestión pública, recordando que no hay Estado (ni “estatalidad”) sin los recursos, como tampoco hay Poder si no se cuenta con Tesoro. Los ingresos deben ser proporcionales a los servicios que están a cargo de los órganos locales.
4. Contar con estructuras de consulta (Maurice Duverger *dixit*: “el poder de consulta”) tales como los consejos económicos y sociales, que permiten la consulta permanente y orgánica, a diferencia de la discrecionalidad inorgánica y circunstancial. Si existen cuerpos para esa función, a nivel nacional y provincial, nada impide que actúen los propios de las necesidades municipales. Del mismo modo, es bueno contar con un Defensor

- del Pueblo, u *Ombudsman*, que se haga cargo de recoger los reclamos, como versión moderna del arquetipo del “tribuno del pueblo”. Son formas de *participación* ampliada.
5. Flexibilidad y ductilidad para contemplar y encarar la diversidad, versión local del rasgo contemporáneo de la pluralidad. El aislamiento del funcionariado decepciona al vecindario, pues se lo censura como una forma más de la dejación del Estado (un Estado ausente que defrauda las expectativas de la comunidad).
 6. Cuidar la compaginación funcional entre los principios de la democracia con las legítimas pretensiones de la eficacia y la eficiencia. Los pueblos exigen ambas realizaciones. La transparencia es insoslayable, porque la sola sospecha de corrupción sulfura el ánimo de la *opinión pública*.
 7. Respetar las incumbencias de cada órgano, sin invasiones ni extralimitaciones invasoras de lo propio de las instancias superiores (por ejemplo, la política internacional). No caer en la idolatría comunal ni en la sensiblería lugareña o el egoísmo localista: allí deben cumplir un papel de resguardo saneador los partidos políticos con sus dirigentes y membresía.
 8. Vigorizar el *sentimiento* y la *conciencia* vecinal. En el frontispicio de los espacios y edificios públicos debería inscribirse: “Nos honramos con el título de vecinos”. Nada de pompas y ostentaciones.
 9. No todo se reduce a la gobernabilidad (concepto cuantitativo), que tiene como complemento ineludible la gobernanza (concepto cualitativo). Exigencia de la *idoneidad* (moral y técnica) con predominio del interés general sobre el faccional.
 10. El orden municipal también es custodio de la libertad de expresión, que es un instrumento vital para la convivencia y el aporte de las ideas. Prensa, reunión, crítica, comunicación, opinión, manifestación pacífica, son sus integrantes estimulantes.

Al estar reconocida la “autonomía” de los municipios, no cuadra discutir su potestad para proteger y amparar la más amplia libertad de los medios para comunicar, difundir y expresar. Es todo lo opuesto a la *restricción*: se trata de *extender* y *garantizar* las libertades de expresión, opinión, crítica y prensa, en general y en particular. Mientras que las Constituciones prohíben la censura

(previa o *a posteriori*) y toda otra *restricción* reglamentaria, esto pone en evidencia que la libertad de prensa no es susceptible de “reglamentarla” como cualquier otro derecho: acá estamos en presencia del *menos “relativo” de todos los derechos* (para no exaltar el carácter “absoluto” que reclamaba Vélez Sarsfield en 1860).³

En las naciones donde se respeta la libertad de prensa no surge la necesidad imperiosa de sancionar más y más leyes protectoras: es en esos casos que vale la tan manida afirmación según la cual “la mejor ley de prensa consiste en que no sea sancionada ninguna”; pero la situación es diferente cuando las amenazas de restricción a los medios están a la orden del día.

La Corte Suprema de los Estados Unidos de América no se cansa de glorificar las bondades de esa libertad, incluso como herramienta de comunicación entre gobernantes y gobernados. Así ha sostenido que: “La opinión pública informada es la más eficaz barrera contra el desgobierno. Una prensa libre constituye el gran intérprete entre el gobierno y el pueblo”.⁴

³ Afirmaba el eminente jurista y codificador en la Convención examinadora: “Que el Congreso no puede restringir la libertad. La libertad de imprenta puede considerarse *como una ampliación del sistema representativo o como su explicación de los derechos que quedan al pueblo* después que ha elegido sus representantes al Cuerpo Legislativo.

“Cuando un pueblo elige sus representantes no se esclaviza a ellos, no pierde el derecho de pensar o de hablar sobre sus actos: esto sería hacerlos irresponsables. Él puede conservar y conviene que conserve el derecho de examen y de crítica para hacer efectiva las medidas de sus representantes y de todos los que administran sus intereses. Dejemos, pues, pensar y hablar al pueblo y no se le esclavice en sus medios de hacerlo.

“O si no preguntad a todos los opresores de los pueblos, cuál es el primer medio que emplean para dominarlos a su arbitrio: quitar la libertad de imprenta o ponerle pesadas restricciones.

“Sobre todo sin la absoluta libertad de imprenta no se puede crear hoy el gran poder que gobierna a los pueblos y dirige a los gobernantes: *la opinión pública*. Sólo la libre discusión por la prensa, puede hacer formar el juicio sobre la administración o sobre los hechos políticos que deban influir en la suerte de un país. Sólo también por medio de la libertad de imprenta puede el pueblo comprender la marcha de la administración. No basta que un gobierno dé cuenta al pueblo de sus actos; sólo por medio de la más absoluta libertad de imprenta puede conocerse la verdad e importancia de ellos y determinarse el mérito o la responsabilidad de los poderes públicos. El pueblo entonces, con pleno conocimiento de la administración, crea como siempre sucede, un medio de adelantamiento o el medio de evitarse un mal”. Itálicas nuestras.

⁴ 297 US 233.

Los *Justices* de aquel tribunal supremo reiteran la doctrina en cuanto oportunidad se les brinda, ya sea en sus votos en las sentencias o bien en conferencias públicas. No ocultan sus ideas ni reniegan del trasfondo ideológico que esa libertad acompaña a la diferenciación entre las democracias reales, por un lado, y los regímenes autoritarios o totalitarios, por el otro.

Todo lo dicho no abre las puertas a la impunidad de los delitos comunes que puedan llegar a cometerse a través de la prensa. Nadie mejor que Carlos Sánchez Viamonte lo ha esclarecido, al respecto:

Del mismo modo que no existe delito específico de cuchillo o de revólver, sino homicidio o lesiones ejecutados mediante tales armas, tampoco hay delitos de imprenta propiamente dichos. No hay razón para legislar sobre prensa en la nación o en las provincias desde que el Código Penal aplicable en toda la República tiene suficiente eficacia represiva.

En mi opinión no hay delitos específicos tipificados en materia penal como “delitos de prensa”. Pero los delitos comunes cometidos *a través* de la prensa deberían ser juzgados por la sociedad. Una posibilidad es acudir al mecanismo del “juicio por jurados”, pues creemos que si la *verdad* es una virtud y el acceso a los hechos constituye un derecho, su dimensión es incuestionable, pues está en proporción a su magnitud axiológica. “La verdad es lo que es”. Si el tema no está suficientemente aclarado, acaso sea porque “hay quienes enturbian las aguas para que parezcan más profundas” (Nietzsche).

Para criminalizar las conductas es menester respetar el principio de la *igualdad ante la ley*.

Me resta agregar que no tratándose de delitos penales, sino de faltas contravencionales —y sin “restringir” la libertad de expresión y la libertad de prensa—, esa reglamentación, y eventuales sanciones correctivas, “es privativa de la sociedad en que el abuso se comete”. Bueno sería que quedaran superadas las facultades de los poderes centrales, a fin de que sea la sociedad local la que lleve “la voz cantante” en tales cuestiones: allí tendría incumbencia la institución del régimen municipal como célula básica de la estatalidad.

III

Conclusión: un sano y eficiente régimen municipal es el más apto paliativo y curativo para capacitar el ejercicio de la paz social, de abajo hacia arriba. Sepamos aplicarlo.

No hago más que recoger, como epítome de estas reflexiones, lo dicho sabiamente por el gran pensador argentino Esteban Echeverría, fallecido prematuramente en 1851, en Montevideo, en vísperas de la Organización Nacional, cuando expresó:

Quiero, ante todo, reconocer el hecho dominador, indestructible, radicado en nuestra sociedad, anterior a la Revolución de Mayo y robustecido y legitimado por ella; de la existencia del *espíritu de localidad*; y que todos los patriotas se apliquen a encontrar el medio de hacerle olvidar sus resabios y preocupaciones disolventes, de iluminarlo para la vida social. ¿Cómo se conseguirá ese fin? Por medio de la organización del *poder municipal* en cada distrito y en toda la provincia, en cada provincia y en toda la República. Quiero que a ese núcleo primitivo de asociación municipal, a esa pequeña *patria*, se incorporen todas esas individualidades nómadas que vagan por nuestros campos; que dejen la lanza, abran allí su corazón a los efectos simpáticos y sociales y se despojen poco a poco de su selvática crudeza. El distrito municipal será la escuela donde el pueblo aprenda a conocer sus intereses y sus derechos, donde adquiere costumbres cívicas y sociales, donde se eduque paulatinamente para el gobierno de sí mismo o la democracia, bajo el ojo vigilante de los patriotas ilustrados; en él se derramarán los gérmenes del orden, de la paz, de la libertad, del trabajo común encaminado al bienestar común; se cimentará la educación de la niñez, se difundirá el espíritu de asociación, se desarrollarán los sentimientos de patria, y se echarán los únicos indestructibles fundamentos de la organización futura de la república. ¿Cuándo, preguntaréis, tendrá la sociedad argentina una Constitución? Al cabo de 25, 50 años de vida municipal, cuando toda ella la

pida a gritos, y pueda salir de su cabeza como la estatua bellísima de la mano del escultor.⁵

IV

Por último, cabe tener presente la gran semejanza de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) más con una provincia que un municipio, toda vez que se le reconoce:

- Gobierno autónomo.
- Facultades propias.
 - » Legislación.
 - » Jurisdicción.
- Jefe de gobierno por elección popular (autocefalia).
- Poder constituyente (Estatuto Organizativo).

Ergo, se trata de una *autonomía sui géneris*, muy especial; sin que haga falta rebautizarla con la denominación provincial, pues en los hechos ya lo es.

Queda entendido que la autonomía es una herramienta, es un medio, es un instrumento, que además no tiene una precisión unívoca en su propia denominación o en la propia palabra. Etimológicamente sí: capacidad de darse las propias normas; pero en la aplicación política e institucional, la expresión *autonomía* ha tenido una flexibilidad bastante grande, de modo tal que siempre ha tenido que ser connotada con referencia a los contenidos concretos que suponía su ejercicio: qué tipo de autonomía, sea legislativa, sea administrativa, sea *jurisdiccional*, sea constituyente.⁶

⁵ De *Cartas a don Pedro de Angelis, editor del Archivo Americano*. Carta segunda. Subrayado nuestro.

⁶ “La llamada autonomía local es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia. Los órganos creadores de normas locales son en este caso electos por aquellos para quienes tales normas son válidas. Un ejemplo de unidad local autónoma la encontramos en el municipio y en el alcalde. Se trata de un autogobierno local, descentralizado. La descentralización se refiere solamente a

Ya no se puede poner en duda la estatalidad de los municipios modernos y de las ciudades autónomas cuando, en realidad, estos poseen los elementos propios de la condición estatal. Tiene los elementos de un Estado y es un ente que reúne los tres componentes clásicos (población, territorio y poder) a los que se añan la existencia del derecho y de los fines o finalidades estatales.

Se ha hablado de “ciudad-Estado” y se cita a Alemania. Puede gustar el término, pero las diferencias existen: Hamburgo no es capital “federal” de Alemania. Los rasgos propios de la estatalidad dependen de cada caso concreto.

En síntesis, por lo dicho, creo que así como hay un Estado nacional, como hay Estados provinciales, hay obviamente una CABA que es algo más que un municipio, desde el punto de vista de los atributos que se le han reconocido; y el hecho de que pueda dictarse sus propias normas está indicando, obviamente, la condición o categoría de un tipo de Estado, es decir, *una determinada forma estatal*, o, si se quiere, un determinado sujeto de derecho público que aparece con un rango específico peculiar, que no es el mismo de otros sujetos de derecho público que existen en las propias Constituciones o que algunos códigos civiles han admitido como personas jurídicas de existencia necesaria. En algunos momentos y por ciertos autores (Korn Villafañe), se le ha llegado a referir con la denominación de “la república municipal”.

De modo, entonces, que esta existencia de un poder organizativo es la clave o es la pauta para reconocer el carácter *sui generis* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Nos remitimos a los elementos que menciona Kelsen cuando dice: “El grado cuantitativo de centralización y descentralización depende, en primer lugar, del *número de etapas* de la jerarquía del orden jurídico en que existe la descentralización o la centralización; en segundo lugar, del *número o importancia de las materias* reguladas por las normas centrales o locales”;⁷ así como, también, cuando dice: “Para el concepto dinámico de la centralización y

ciertas materias de interés local específico. Y el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales. Algunas veces el cuerpo administrativo de elección, el consejo municipal, tiene competencia para expedir normas generales, los llamados estatutos autónomos; pero estos estatutos tienen que permanecer dentro del marco de los centrales, expedidos por el órgano legislativo del Estado” en Hans Kelsen: *Teoría general del derecho y del Estado*, México: 1958, p. 374.

⁷ *Ibidem*, p. 364. Itálicas nuestras.

la descentralización no sólo tiene importancia el número de los órganos creadores de normas, sino también la forma en que tales órganos son instituidos”.⁸ No debemos olvidar que, para la teoría pura, la descentralización es a un tiempo “estática” y “dinámica” cuando el orden jurídico válido solamente para una comunidad parcial es creado por órganos electos simplemente por los miembros de esta comunidad parcial, y que, además, la descentralización estática trae consigo la descentralización dinámica, la que en las democracias a su vez lleva una tendencia inmanente hacia la primera.

Por lo tanto, puede darle ánimo y puede darle oxígeno a los que quieran resaltar esta capacidad constituyente de las ciudades capitales u otras metrópolis, grandes urbes o megalópolis, el hecho de que ni siquiera tengan la limitación que, en el caso argentino, entre 1853 y 1860, tuvieron las provincias, cuando debían someter sus Constituciones a la aprobación del Congreso Nacional (el “pálido” federalismo de Alberdi, superado por el gran Sarmiento en 1860).

¿Qué podían esperar los municipios a esta altura de la historia? Parafraseando las famosas preguntas del abate Sieyès, me atrevería a decir lo siguiente: ¿Qué fue “la gran ciudad” a lo largo de nuestra historia? Mucho, muchísimo, un factor fundamental en el desarrollo político del país y, por supuesto, en todo lo demás: en lo económico, en lo social, en lo cultural.

¿Qué eran las ciudades capitales en sus derechos, en sus potestades, en su participación? Fueron pocos o muy pocos, en proporción a lo que había sido el peso del resto de las naciones y de sus provincias.

¿Qué pretendían ser o qué podrían pretender? Pues ser algo más: ser otra entidad, asumir su estatalidad. Tener un rango que le permitiera de alguna manera gravitar *más* en el ámbito de la *participación*.

En definitiva, las ciudades autónomas (CABA) son y constituyen un ente estatal, con todas las notas propias de la estatalidad, que tiene base territorial, y que gozan de una condición de autonomía sui generis otorgada por una norma superior.

⁸ *Ibíd.*, p. 368.

Nadie lo pudo haber dicho mejor, cuando Kelsen definió al municipio local afirmando que no se trata de un caso de “desconcentración” sino de una “descentralización por autonomía local”. Bien lo señala él mismo:

Una de las principales razones que se invocan en favor de la descentralización es precisamente que ofrece la posibilidad de regular diferentemente una misma materia en regiones distintas. Las consideraciones que hacen aconsejable tal diferenciación del orden jurídico nacional pueden ser geográficas, nacionales o religiosas. Mientras más grande es el territorio del Estado y más variadas son las condiciones sociales, tanto más imperativa será la descentralización por división territorial.⁹

Y llegamos así a una nueva dimensión, que está dada por las posibilidades que abre *al vigorizamiento del valor del pluralismo*, si consideramos a éste como uno de los datos más relevantes para la caracterización democrática de los regímenes políticos contemporáneos (por oposición a los totalitarios, que rechazan siempre la práctica del pluralismo).

Acaso en este nuevo siglo haga falta contar con el fecundo aporte de “un pensador de la complejidad” para poder alcanzar una mayor precisión tipológica. ¿Aparecerá con el tiempo? Por ahora nos conformamos con decir que las ciudades autónomas tienen *autonomía amplia* y estabilidad plena y estatalidad reconocida.

Bibliografía

Cartas a don Pedro de Angelis, editor del Archivo Americano, Carta segunda.
 KELSEN, Hans: *Teoría general del derecho y del Estado*, México: 1958.

⁹ *Ibidem*, p. 362.

EL DESAFÍO DE LOS MUNICIPIOS IBEROAMERICANOS
ANTE LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN.
UNA APROXIMACIÓN

José Luis Villegas Moreno

José Luis Villegas Moreno es doctor en Derecho, profesor investigador de la Cátedra de América Latina de la Universidad Pontificia Comillas, miembro del Comité Científico de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA), y miembro fundador del Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal. Es profesor titular emérito de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental en la Universidad Católica del Táchira (Venezuela).

*Ave del mar, espuma migratoria,
ala del Sur, del Norte, ala de ola,
racimo desplegado por el vuelo,
multiplicado corazón hambriento,
llegarás, ave grande, a desgranar
el collar de los huevos delicados
que empolla el viento y nutren las arenas
hasta que un nuevo vuelo multiplica
otra vez vida, muerte, desarrollo,
gritos mojados, caluroso estiércol,
y otra vez a nacer, a partir, lejos
del páramo y hacia otro páramo.*

Pablo Neruda, "Migración"

I. Contextualización

Las migraciones son una de las principales realidades sociales globales que condicionan la agenda política mundial contemporánea. La migración es un fenómeno de alcance mundial que afecta la vida de la mayoría de las personas.

Se estima que 258 millones de personas son migrantes internacionales, y en este mundo nuestro cada vez más interconectado, millones más se ven afectados a través de vínculos familiares, intercambios económicos y conexiones culturales. La migración es un poderoso impulsor del desarrollo sostenible, para los propios migrantes y para sus comunidades en los países de origen, tránsito y destino.¹

Durante los últimos 15 años, los migrantes internacionales (aquellas personas que viven en un país distinto al país en el que nacieron) representan una proporción cada vez más grande de la población mundial. A pesar de que la

¹ Organización Internacional para las Migraciones: *La migración en la Agenda 2030*, Suiza: OIM, 2018, disponible en <http://www.migration4development.org/sites/default/files/es_sdg_web.pdf>.

mayoría cruzan las fronteras voluntariamente, los flujos de personas desplazadas por motivos de fuerza mayor han despertado el fenómeno de grandes olas migratorias en periodos muy cortos de tiempo. De acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a finales de 2019 el número de personas desplazadas por fuerza mayor alcanzó un nivel récord de 9.5 millones de personas. Es la cifra más alta jamás registrada por este organismo.² Estos individuos habían sido desplazados a nivel mundial a causa de persecución, conflicto o violencia generalizada. También la estadía promedio de las poblaciones desplazadas en su lugar de destino se ha incrementado, de nueve años en la década de los ochenta, a veinte años a mediados de los 2000. Mientras más tiempo pasen fuera de sus países de origen, más difícil resulta para los migrantes retornar a sus hogares.³

Las agendas globales han asumido de manera creciente que sus objetivos en materia de desarrollo y bienestar difícilmente se cumplirán sin abordar en ellas la condición de las personas migrantes y desplazadas. Además de prestar una atención particular a los migrantes en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 10 y 11 y en la Nueva Agenda Urbana, la comunidad internacional aprobó, en diciembre de 2018, el primer Pacto Mundial sobre Migraciones.⁴

Este pacto marca un avance en la gobernanza mundial de la migración con una propuesta de marco y valores comunes a la hora de definir las políticas nacionales de migración. En particular, su enfoque basado en los derechos y en la implicación de todos los niveles de Gobierno permite avanzar en el reconocimiento y garantía de los derechos de las personas migrantes, así como en la implicación de las autoridades locales en la gobernanza de la migración. No obstante, los Gobiernos locales deben implicarse en este proceso e incidir en

² ACNUR: *El desplazamiento global supera los 70 millones de personas y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados pide más solidaridad*, 19 de junio de 2019, disponible en: <<https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5d09c9414/el-desplazamiento-global-supera-los-70-millones-de-personas-y-el-alto-comisionado.html>>.

³ *Ibidem*.

⁴ Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración: *El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, disponible en <<https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>>.

él para el reconocimiento pleno y formal de su papel en la puesta en práctica, seguimiento y revisión del Pacto Mundial.⁵

En la plaza de San Pedro, en el Vaticano, se sitúa una estatua con el nombre “Ángeles desprevenidos”, que conmemora a los migrantes. Fue inaugurada por el papa Francisco el 29 de septiembre de 2019 con motivo de la XV Jornada Mundial de los Migrantes y Refugiados. Este símbolo, al decir del papa, persigue que se recuerde a todos el desafío evangélico de la hospitalidad. El papa Francisco, en esa oportunidad, nos decía con claridad y rotundidad que:

[...] la respuesta al desafío planteado por las migraciones contemporáneas se puede resumir en cuatro verbos: acoger, proteger, promover e integrar. Pero estos verbos no se aplican sólo a los migrantes y a los refugiados. Expresan la misión de la Iglesia en relación a todos los habitantes de las periferias existenciales, que deben ser acogidos, protegidos, promovidos e integrados. Si ponemos en práctica estos verbos, contribuimos a edificar la ciudad de Dios y del hombre, promovemos el desarrollo humano integral de todas las personas y también ayudamos a la comunidad mundial a acercarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que ha establecido y que, de lo contrario, serán difíciles de alcanzar. Por lo tanto, no solamente está en juego la causa de los migrantes, no se trata sólo de ellos, sino de todos nosotros, del presente y del futuro de la familia humana. Los migrantes, y especialmente aquellos más vulnerables, nos ayudan a leer los “signos de los tiempos”.⁶

En la novísima encíclica *Fratelli tutti*, el papa retoma este tema de las migraciones dedicándole un epígrafe con el nombre “Sin dignidad humana en las fronteras” dentro del capítulo “Las sombras de un mundo cerrado”. Allí se destaca que no hay dignidad humana en las fronteras, y el rechazo de muchos regímenes políticos populistas y planteamientos económicos liberales que

⁵ *Ibidem*.

⁶ Papa Francisco: *Mensaje del Santo Padre Francisco para la Jornada Mundial del Migrante y del Refugiado 2019*, Vaticano: 29 de septiembre de 2019, disponible en <https://migrants-refugees.va/wp-content/uploads/2019/11/Mensaje-JMMR-2019_ES.pdf>.

llaman a evitar a toda costa la llegada de personas migrantes.⁷ Es conmovedora y trágica la situación de debilidad de los inmigrantes, dice el papa, que a lo largo de su viaje, con demasiada frecuencia, experimentan la violencia, la trata de personas, el abuso psicológico y físico, y sufrimientos indescriptibles. Insiste en esta temática, e insiste en que los que emigran tienen que separarse de su propio contexto de origen y con frecuencia viven un desarraigo cultural y religioso. La fractura también concierne a las comunidades de origen, que pierden a los elementos más vigorosos y emprendedores, y a las familias, en particular cuando emigra uno de los padres o ambos, dejando a los hijos en el país de origen.

El papa está consciente que, además, en algunos países de llegada, los fenómenos migratorios suscitan alarma y miedo, a menudo fomentados y explotados con fines políticos. Se difunde así una mentalidad xenófoba, de gente cerrada y replegada sobre sí misma. Esto conlleva a que los migrantes no son considerados suficientemente dignos para participar en la vida social como cualquier otro, y se olvida que tienen la misma dignidad intrínseca de cualquier persona. Por lo tanto, deben ser “protagonistas de su propio rescate”, dice metafóricamente.⁸ El papa concluye esta idea poniendo en valor que las migraciones constituirán un elemento determinante del futuro del mundo. Aunque reconoce que hoy están afectadas por una “pérdida de ese sentido de la responsabilidad fraterna”, sobre el que se basa toda sociedad civil. Y concluye con este pensamiento: “también es verdad que una persona y un pueblo sólo son fecundos si saben integrar creativamente en su interior la apertura a los otros”.⁹

Las estadísticas muestran que, una vez que los migrantes llegan a sus países de destino, tienden a mantenerse en las ciudades con más posibilidades de acceso a comunidades que hablan su mismo idioma, y a servicios y oportunidades

⁷ Papa Francisco: *Fratelli tutti*, carta encíclica, Vaticano: 3 de octubre de 2020, disponible en <http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html>.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

de empleo. Sin embargo, las ciudades también presentan riesgos para los migrantes, quienes por su situación de vulnerabilidad se encuentran más expuestos a situaciones de explotación, violencia y discriminación.¹⁰

Atraviesen o no las fronteras de un país, los flujos de movilidad humana convergen esencialmente hacia las zonas urbanas. Aunque las ciudades y los Gobiernos locales carecen de reconocimiento y competencias en materia de políticas migratorias, es, sin embargo, la Administración local la que ha de garantizar la cohesión social y el derecho a la ciudad. Ambos objetivos están estrechamente vinculados a la gobernanza local de las migraciones y, en concreto, a la capacidad de las ciudades de ayudar a los grupos vulnerables a derribar las barreras que les impiden el acceso a servicios básicos, la protección de sus derechos y condiciones de vida dignas.¹¹

En concreto, las ciudades son el territorio de donde parten y/o se asientan las personas migradas. En lo local se articula el proceso urbano mundial, se acentúan las problemáticas asociadas a la desigualdad social y, como consecuencia de la diversidad cultural, se acentúa la discusión pública de las identidades. Por consiguiente, el desafío para los Gobiernos locales en la era de la globalización, y ante el hecho migratorio, es muy grande: deben satisfacer nuevas demandas y necesidades sociales a la par que construir identidades colectivas que comprendan proyectos comunes convivenciales desde el hecho multicultural.¹²

La Declaración Política de Durban 2019 de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos ha resuelto luchar contra la discriminación y fomentar la solidaridad humana, y proteger la dignidad de todos, independientemente de su estatus legal. En este sentido, el movimiento apoya un enfoque de la migración basado

¹⁰ María Camila Uribe, Verónica Adler y Andreina Seijas: "Migración y ciudades: el camino hacia una integración inclusiva" en *Ciudades sostenibles*, BID, 22 de marzo de 2019, disponible en: <<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/migracion-y-ciudades-el-camino-hacia-una-integracion-inclusiva/>>.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Mariel Araya y Xavier Godàs: *Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre Gobiernos locales*, Col. de Estudios de Investigación, n. 4, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona: Diputación de Barcelona, 2008, disponible en <https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/413_215.pdf>.

en los derechos más allá de la gestión de las fronteras, proporcionando acceso a servicios básicos y oportunidades para la transformación social a través de diálogos entre culturas.¹³

Aprender a vivir de manera sostenible en las ciudades es uno de los principales retos en desarrollo urbano. Si bien las urbes proveen oportunidades únicas como centros de actividad económica y social, también son entornos altamente desiguales y competitivos, que luchan por dar cabida a un crecimiento poblacional nunca visto.¹⁴

Para efectos de este trabajo adoptamos el concepto de migrante que opera la OEA:¹⁵ “cualquier persona que se encuentre fuera del territorio social, afectivo o político al que pertenezca”. Así, una persona migrante es alguien que se encuentra fuera del territorio del que es nacional, sin consideración de su situación migratoria, su intención y su temporalidad. También comprende a las personas apátridas migrantes y a las víctimas de la trata de personas, según los definen las legislaciones nacionales y los convenios internacionales pertinentes.

II. Las migraciones en la Agenda 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible proporciona un marco general para abordar la relación compleja y dinámica entre la migración y el desarrollo, y para comprender mejor cómo la migración y los migrantes pueden dar forma

¹³ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: *Declaración Política de Durban*, Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales, Congreso de CGLU, Durban, 11-15 noviembre, 2019, disponible en <https://durban2019.uclg.org/sites/default/files/2019-11/UCLG_TheDurbanPoliticalDeclaration_ES_RV.pdf>.

¹⁴ Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida: *Aprender a vivir de forma sostenible en las ciudades: implementar la EDS en las ciudades del aprendizaje de los Estados Árabes*, 6 de abril de 2018, disponible en <<https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-lo-largo-vida/ciudades-aprendizaje/aprender-vivir-forma-sostenible-las-ciudades>>.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019, OEA, disponible en <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>>.

a logros de desarrollo y viceversa. La Agenda 2030 reconoce en la migración un aspecto fundamental del desarrollo, con lo cual es la primera vez que la migración se integra explícitamente en ella. La Agenda es relevante para todo tipo de poblaciones móviles, sea su movimiento interior o transfronterizo, sean o no desplazadas, cuando afirma que “deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad”. Asimismo, reconoce que todos los migrantes, mujeres, hombres y niños, forman un grupo vulnerable que requiere protección, y los reconoce también como agentes de desarrollo, y establece que se refiere a *todo tipo de migración*, incluido el desplazamiento.¹⁶

La referencia central a la migración se inscribe en la Meta 10.7 del Objetivo “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, que insta a: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Muchos otros objetivos hacen también referencia directa a la migración, mientras que, para otros, la migración es un asunto intersectorial que debe tenerse en cuenta.

La implementación de los ODS proporciona una oportunidad para proteger y empoderar a las poblaciones en movimiento, que les permita desarrollar su potencial de desarrollo y beneficiar a las personas, las comunidades y los países de todo el mundo. La relevancia de la migración en el contexto del desarrollo se asienta firmemente en la introducción de la Agenda 2030:¹⁷

Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando

¹⁶ Organización Internacional para las Migraciones: op. cit.

¹⁷ ONU: *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*, disponible en <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>>.

plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país.

La meta 10.7,¹⁸ como parte del Objetivo 10, relativo a la reducción de las desigualdades en los países y entre ellos, reconoce que la gobernanza efectiva de la migración es clave para lograr una migración más segura, ordenada y regular. También reconoce la necesidad de contar con regímenes migratorios mundiales, regionales y nacionales, y marcos de políticas integrales para gestionar la migración en beneficio de todos. Esto incluye promover una migración regularizada que respete los derechos de todos los migrantes y aprovechar el impacto positivo de la migración en el desarrollo para los propios migrantes, así como para todas las comunidades y países.

En la práctica, la gestión integral y efectiva de la migración implica una amplia gama de esferas de acción. Entre otras, pero no limitada a ellas, la integración y capacitación de la migración; la protección de los derechos de los migrantes y la promoción del bienestar de los mismos; la mejora de la integración de los migrantes en las comunidades de acogida; la promoción de la movilidad laboral regular; la mejora de la salud de los migrantes; mitigar y abordar las vulnerabilidades de los migrantes y refugiados y desplazados internos, facilitando la reunificación familiar, abordando la migración irregular y proporcionando caminos a la regularidad; atender a las necesidades de las comunidades de acogida; combatir el tráfico y la trata de migrantes; facilitar el reasentamiento, el retorno voluntario asistido y la reintegración de migrantes; y desarrollar soluciones duraderas para las personas desplazadas.¹⁹

¹⁸ “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

¹⁹ Organización Internacional para las Migraciones: op. cit.

La migración se ha convertido en un fenómeno cada vez más urbano, por cuanto los migrantes internos se trasladan de las zonas rurales a las urbanas, los trabajadores migrantes internacionales se dirigen a las ciudades, y las personas desplazadas se concentran cada vez más en esas zonas. Como resultado, las ciudades se encuentran en primera línea de diferentes dinámicas migratorias. Por ejemplo, pueden ser decisivas en la integración de los migrantes y, al formar centros de oportunidad, pueden también configurar en gran medida su contribución al desarrollo sostenible y permiten maximizarla. Las autoridades locales a menudo gestionan los servicios de educación, atención médica, vivienda y servicios sociales para migrantes, así como también, en ocasiones, las actividades de documentación o identificación legal. Con frecuencia, los migrantes pueden ser una población especialmente vulnerable dentro de las ciudades; por ejemplo, tienden a estar desproporcionadamente representados entre los pobres urbanos ubicados en asentamientos informales, por cuanto en muchas ciudades de países de ingresos bajos y medianos los recién llegados a menudo se ven obligados a asentarse en lugares así. En particular, los migrantes que residen en ciudades como resultado de desplazamiento pueden pasar años en situaciones cada vez más prolongadas. Además, también pueden enfrentar barreras lingüísticas, legales, sociales y administrativas a la protección social, bajo conocimiento de los contextos ambientales y sociales locales, o formas múltiples e interrelacionadas de discriminación.

En conjunto, estos factores reducen la capacidad de los migrantes para acceder a recursos y oportunidades en ciudades (la vivienda, el empleo y los servicios básicos como la atención médica), así como para recibir apoyo de sistemas y redes formales e informales. Por lo tanto, sin una gestión eficaz de la migración urbana, muchos migrantes se enfrentan a riesgos y vulnerabilidades acrecentadas y las autoridades locales deben tener especial cuidado para abordar de manera proactiva las necesidades de los migrantes en sus ciudades y en las comunidades de acogida.²⁰

El Objetivo 11 insta a: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, y se centra en abordar

²⁰ *Ibidem*.

de manera inclusiva las necesidades específicas de las poblaciones urbanas; por lo tanto, las Metas pertinentes podrían ayudar a abordar los riesgos que enfrentan los migrantes en entornos urbanos.

1. El caso de Imbabura, Ecuador

En el informe sobre la Agenda 2030 y las migraciones²¹ se incluyen cuatro casos estudiados sobre la incorporación de la migración en la planificación del desarrollo local. Hay uno que se refiere al espacio iberoamericano. Se trata de la provincia de Imbabura, en Ecuador. En efecto, en 2014 el Gobierno autónomo descentralizado de la provincia de Imbabura (GADPI) y su Gobierno provincial (patronato provincial) dieron inicio a un proceso para incorporar la migración en la planificación del desarrollo local. El citado Gobierno deseaba abordar la compleja dinámica migratoria de la región, que incluía una presencia grande de refugiados colombianos, muchos inmigrantes, así como migrantes repatriados. Para abordar el asunto, el Gobierno optó por integrar la migración en la planificación del desarrollo local con el fin de diseñar e implementar políticas y programas efectivos que protejan los derechos de los migrantes y las personas desplazadas, garantizaran su acceso a los servicios, y les brinden más oportunidades y empoderamiento. El proyecto comenzó antes de la adopción de la Agenda 2030 y, por lo tanto, no se realizó en un marco relacionado con los ODS. Sin embargo, los resultados de sus intervenciones sobre migración contribuyen a varios objetivos y metas, y desde entonces se han asignado a varios ODS. El proceso se llevó a cabo con el apoyo de la Iniciativa Conjunta de las Naciones Unidas para la Migración y el Desarrollo (ICMD) en el marco del proyecto “Fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados de la zona norte del Ecuador en cuestiones de movilidad humana”.

El proyecto en su conjunto logró incorporar la migración a las políticas públicas en todos los sectores de Imbabura. Si bien los procesos de integración de la migración tienden a llevarse a cabo a escala nacional, es a nivel local

²¹ *Ibidem*.

donde pueden tener el mayor impacto. Este ejemplo muestra cómo con ello se puede ayudar a atender las necesidades específicas de las poblaciones migrantes, así como también involucrarlos directamente en el proceso. El proceso de integración en Imbabura ayudó a avanzar hacia varios objetivos de ODS. Por ejemplo, la meta 10.3 (Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados), 10.7 (Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas), 16.b (Promoción de leyes y políticas no discriminatorias para el desarrollo sostenible), 17.4 (Mejora de la coordinación de las políticas para el desarrollo sostenible) y 17.16 (Mejora de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible).

2. Hábitat III

En la Nueva Agenda Urbana-ONU Hábitat se establece respetar plenamente los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria.²²

El importante documento reconoce que la migración plantea desafíos, pero también ofrece una importante contribución a la vida urbana. Debido a esto, se establece el compromiso de activar medidas que ayuden a los migrantes, los refugiados y los desplazados internos a hacer contribuciones positivas a las sociedades.

3. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y migración

Esta organización, identificada con las siglas CGLU, incide a nivel mundial, visibilizando y acompañando la acción de los Gobiernos locales en la gobernanza de la migración²³ desde tres ángulos interconectados:

²² ONU: *Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III*, disponible en <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/habitat3/>>.

²³ Véase Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU): <<https://www.uclg.org/es>>.

- El Mecanismo de Alcaldes.
- La Comunidad de Práctica sobre Migración.
- El Proyecto Migración entre Ciudades del Mediterráneo (MC2CM).

El Mecanismo de Alcaldes

Este mecanismo constituye una herramienta de diálogo entre los Estados y los Gobiernos locales y regionales en el marco de la implementación del Pacto Mundial sobre Migraciones. CGLU es miembro del Comité Directivo del Mecanismo de Alcaldes, conjuntamente con la OIM. El Mecanismo incorporará el Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo como espacio consultativo de autoridades locales en el marco del Foro Mundial para Migración y Desarrollo (GFMD).

La Comunidad de Práctica sobre Migración

El creciente interés de los miembros de CGLU y el flujo de actividades relacionadas con la gobernanza de la migración llevaron al Bureau Ejecutivo, en 2018, en la reunión de Madrid, a adoptar la creación de una Comunidad de Práctica de Migración para capitalizar y difundir el trabajo de la organización y sus miembros sobre la gobernanza de la migración.

La Comunidad de Práctica de Migración explora formas de implementar el Pacto Mundial para la Migración a nivel local mientras enriquece el trabajo del Consejo Político sobre el Derecho a la Ciudad. Los objetivos específicos son los siguientes:

- a. Proporcionar argumentos y análisis técnicos para apoyar el trabajo del Consejo Político sobre el Derecho a la Ciudad y generar mensajes políticos para que la voz de las autoridades locales y regionales sea escuchada sobre el tema;
- b. Facilitar el aprendizaje y la transferencia de conocimientos y prácticas entre las ciudades sobre el tema de la migración;

- c. Acompañar a los miembros en la implementación y seguimiento del Pacto Mundial.

El Proyecto Migración entre Ciudades del Mediterráneo (MC2CM)

Iniciado en 2015 conjuntamente con ONU-Hábitat, el proyecto MC2CM apoya el desarrollo de políticas urbanas más abiertas e inclusivas que permiten proteger y promover los derechos de los migrantes para el beneficio del conjunto del territorio. El proyecto es un laboratorio práctico que permite a las ciudades intercambiar sus experiencias y compartir buenas prácticas favoreciendo la cohesión social. En la segunda fase de este proyecto (2018-2021), el objetivo es alimentar el diálogo político sobre el derecho a la ciudad, a través del contacto directo con las experiencias, prácticas y necesidades de una veintena de ciudades euro-mediterráneas.

4. V Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo

Este foro elaboró la Declaración de Marrakech: Ciudades trabajando juntas por los migrantes y refugiados.²⁴

Los aspectos más destacados de la misma son los siguientes:

- La migración sigue siendo, ante todo, un fenómeno urbano local. Aunque reconocemos que las políticas de elegibilidad de la migración son una prerrogativa estatal, las ciudades de todos los continentes estamos a la vanguardia de la gestión del impacto de la migración, así como de la promoción de sociedades inclusivas, seguras y sostenibles.

²⁴ *Declaración de Alcaldes de Marrakech: Ciudades trabajando juntas por los migrantes y refugiados*, adoptada en el V Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo, 8 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.uclg.org/sites/default/files/declaracion_de_alcaldes_de_marrakech.pdf>.

- El creciente papel que desempeñamos nosotros, las ciudades y otras autoridades locales, y la creciente gama de responsabilidades que gestionamos, al brindar apoyo a los migrantes y refugiados y asegurar su inclusión exitosa en nuestras comunidades. Como primeros intervinientes, las ciudades innovamos constantemente y desarrollamos soluciones prácticas que pueden tener un impacto positivo a nivel nacional.
- Las ciudades son una fuerza para el cambio, y que nuestros esfuerzos y nuestra participación activa serán esenciales para lograr los objetivos planteados.
- Un diálogo estructurado con Gobiernos locales sobre cuestiones de migración a nivel nacional e internacional es fundamental para asegurar respuestas adecuadas y garantizar la implementación del portafolio de objetivos sobre migraciones.

También se lanza un compromiso²⁵ importante con ocasión de estas manifestaciones del fenómeno migratorio, que se deriva en:

- Avanzar los principios y objetivos de ambos Pactos al unísono. Su visión común respalda la nuestra como líderes de nuestras ciudades, a saber, “no dejar a nadie atrás” y hacer que las ciudades sean “inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles” (Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, de la ONU).
- Solidarizarnos y aumentar la colaboración entre ciudades, reconociendo que el contexto difiere entre ciudades y requiere enfoques diferenciados.
- Tomar medidas, incluyendo: la implementación de programas locales y en colaboración; asegurar una mayor coordinación de los servicios ofrecidos a nivel local; experimentar nuevos enfoques para hacer posible el surgimiento de soluciones innovadoras; movilizar recursos financieros para apoyar nuestros esfuerzos; mejorar la recolección de datos y la medición del progreso; la creación de flujos de trabajo sostenibles entre ciudades; compartir conocimiento y buenas prácticas; y ampliar la diplomacia urbana y la incidencia conjunta.

²⁵ *Ibidem.*

- Desempeñar un papel fundamental en la elaboración de una narrativa bien informada sobre la migración, mediante la incubación de soluciones y la generación de pruebas sobre “lo que funciona” para los migrantes, las familias, las comunidades y las ciudades.

5. Escenario iberoamericano de gobernanza migratoria

Buena parte del significado profundo de la noción de comunidad que distingue al ámbito iberoamericano en el concierto global es fruto de un histórico trasiego humano entre la Península Ibérica y el “Nuevo Mundo”, por lo que la migración supone un componente esencial de la agenda iberoamericana. Para la cooperación iberoamericana los asuntos de la migración, su relación con el desarrollo y los derechos humanos, han tenido una continuidad en su tratamiento desde la XV Cumbre de Salamanca (España) en 2005. Desde entonces y hasta la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Veracruz (México) en diciembre de 2014 se han logrado significativos avances.²⁶

Iberoamérica tiene el potencial para convertirse en ejemplo de un modelo migratorio justo e inteligente, para lo cual, la cooperación internacional orientada a la población migrante, así como la capacitación de las Administraciones públicas, puede jugar un papel crucial.²⁷ El protagonismo y la preocupación por las migraciones y el refugio en Iberoamérica ha crecido de manera exponencial en los últimos años. En concreto, en sus versiones más complejas, por el sufrimiento que conllevan: la migración irregular y la cuestión del refugio. El desarrollo aparece como la causa principal de su génesis: la diferencia del desarrollo entre los países de origen, tránsito y de recepción se ofrece como

²⁶ Organización Internacional para las Migraciones: *Estudio: Migración y desarrollo en Iberoamérica*, Universidad Pontificia Comillas, 2018, disponible en <https://www.segib.org/wp-content/uploads/GLOBAL-OBIMID-OIM-REPORT-2018_.pdf>.

²⁷ Secretaría General Iberoamericana: *Iberoamérica apuesta por una migración ordenada, segura, regulada*, 1 de abril de 2019, disponible en <<https://www.segib.org/iberoamerica-apuesta-por-una-migracion-ordenada-segura-y-regulada/>>.

explicación de los llamados “puentes o corredores migratorios”. Al mismo tiempo, el desarrollo permite evaluar las estrategias afortunadas y erráticas en el proceso de integración social.²⁸

Un espacio extraordinario para el espacio iberoamericano son las Cumbres Iberoamericanas,²⁹ surgieron en la década final del siglo xx como espacio de encuentro para los Gobiernos y altos mandatarios, respondiendo a la necesidad de la articulación de los espacios regionales de gobernanza política. En este contexto, los vínculos culturales, históricos y tradicionales de los países de la órbita iberoamericana, junto a las crecientes posibilidades económicas, sugerían la oportunidad de progresar en la creación de un nuevo espacio político-regional a través de la celebración de cumbres.³⁰ Tal y como ha dicho Enrique Iglesias, constituyen el gran proyecto para el diálogo y la cooperación, el más ambicioso de la historia de Iberoamérica.³¹

La primera Cumbre Iberoamericana se celebró en 1991, en Guadalajara, Jalisco, México, con carácter fundacional. Para efectos del tema abordado en este trabajo destacamos la XVI Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Montevideo, Uruguay, bajo el lema central “Las Migraciones y el Desarrollo”. Y la última se ha celebrado en 2018, en La Antigua, Guatemala, bajo el lema “Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible”. Precisamente destacamos la Declaración de La Antigua como resultado de la XXVI Cumbre Iberoamericana³² que, en el ámbito de la migración, ha puesto de relieve los siguientes acuerdos:

²⁸ Organización Internacional para las Migraciones: *Estudio: Migración...*, op. cit.

²⁹ Enrique Iglesias (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas: Una contribución a su historia*, Fundación Astur, 2018.

³⁰ Alberto Ares y Joaquín Eguren (coords.): *Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas*, OBIMID, Guatemala: Editorial Kamar, 2017.

³¹ Enrique Iglesias (coord.): op. cit.

³² Secretaría General Iberoamericana: *Aprobada la Declaración Oficial de la XXVI Cumbre Iberoamericana*, 17 de noviembre de 2018, disponible en <<https://www.segib.org/aprobada-la-declaracion-oficial-de-la-xxvi-cumbre-iberoamericana/>>.

- Avanzar hacia una agenda común iberoamericana, que exprese nuestra visión compartida y solidaria sobre el tema de las migraciones y que esté construida sobre los mecanismos de integración y diálogo y que incorpore las capacidades de los Gobiernos locales como actores para esta estrategia.
- Promover acciones de gestión de políticas públicas y de cooperación internacional en el espacio iberoamericano, que faciliten el cumplimiento de los principios, objetivos y compromisos consignados en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, respetando los derechos humanos de todos los migrantes, con independencia de su condición migratoria, y promoviendo su inclusión en los países de destino.

6. Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas³³

Con este título parafraseamos el magnífico estudio realizado por el OBIMID del Instituto de las Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas. Con esta investigación se pretende avanzar y profundizar en el conocimiento de las fronteras del espacio iberoamericano, realizando una mirada de conjunto e integral. Uno de los temas más delicados en el estudio de las migraciones tiene que ver con lo que sucede en las fronteras. Periódicamente circulan noticias acerca de hechos, a menudo luctuosos, que suceden en las fronteras, en los que mueren o desaparecen personas que, en su búsqueda de mejores condiciones de vida o huyendo de la violencia y persecuciones, entre otros, se ven forzadas a dejar su territorio.³⁴

Algunas de estas fronteras se encuentran dentro de lo que se denomina el espacio iberoamericano. En el estudio comentado se toman como referencia aquellas fronteras y países que están viviendo un intenso flujo migratorio dentro del espacio iberoamericano: la frontera sur de España-Norte de África,

³³ Alberto Ares y Joaquín Eguren (coords.): op. cit.

³⁴ *Ibíd.*

la triple frontera andina Chile-Perú-Bolivia, la frontera norte México-EUA, la frontera sur México-Centroamérica, y las fronteras Venezuela-Colombia-Ecuador, las fronteras de Brasil, la frontera Haití-República Dominicana y la frontera Paraguay-Argentina. Todas estas fronteras recorren al menos 21 países: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Guatemala, Guyana, Guayana Francesa, Haití, Marruecos, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Al decir de sus coordinadores, el estudio analiza lo que sucede en más de 27 mil kilómetros de espacios fronterizos.³⁵

7. El papel de las ciudades y la migración

La División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) trabaja con los países de América Latina y el Caribe para el desarrollo de ciudades y asentamientos sostenibles, productivos e inclusivos, donde todos los residentes tengan acceso a la ciudad.³⁶ Esta meta se encuentra alineada con la meta 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

La migración interna ha sido históricamente importante para las ciudades de América Latina y el Caribe. Ha acarreado efectos significativos sobre el crecimiento de su población, la expansión y densificación de su territorio, y su perfil sociodemográfico; esto último como un complejo resultado de las interacciones entre las características de quienes llegan, de quienes se van y de quienes permanecen en las ciudades.³⁷

Sin pretender obviar la emergencia migratoria en Centroamérica, en el momento de escribir este trabajo destaca, en nuestra América, el éxodo vенеzo-

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ María Camila Uribe *et al.*: *op. cit.*

³⁷ Jorge Rodríguez Vignoli: "Migración interna y ciudades de América Latina: efectos sobre la composición de la población" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, n. 2, México: El Colegio de México, 2012, disponible en <<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1417/1902>>.

lano,³⁸ esa masa humana que se debate entre el exilio y la inmigración, como fenómeno sin precedentes en la historia de la región. Esta migración ha cambiado el rostro de América Latina. Esta diáspora se concentra en las grandes ciudades: Bogotá, Lima, Quito, Santiago de Chile, Buenos Aires, y otras ciudades más pequeñas de estos países. El impacto de este flujo migratorio sobre las ciudades de recepción ha sido notorio. La masiva y rápida migración desde Venezuela presenta hoy un desafío humanitario y de desarrollo sin precedentes para la región.³⁹ Las ciudades, los Gobiernos locales, tienen un gran desafío en este asunto. La migración de venezolanos ha puesto en jaque a los Gobiernos de América Latina, que ven cómo la llegada masiva de esos ciudadanos a sus países puede desbordar los sistemas locales y comienza a generar brotes xenófobos. Los refugiados venezolanos inundan las ciudades latinoamericanas,⁴⁰ mientras los países de la región tratan de lograr una respuesta coordinada a la crisis que, dan por hecho, se acentuará.⁴¹

A pesar de estos retos, en realidad las ciudades están bien situadas para ayudar a los refugiados. Los funcionarios municipales operan en la práctica: recolectan basura, proporcionan agua potable, administran la atención de salud pública, crean viviendas y construyen calles —exactamente los servicios que necesitan los migrantes—. Pero las ciudades más pobres de América del Sur necesitarán apoyo económico nacional e internacional para satisfacer las necesidades de estos nuevos residentes. Las ciudades no pueden cambiar las leyes nacionales de migración para darles la bienvenida a los refugiados. Pero

³⁸ Joaquín Eguren y José Koechlin (eds.): *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, Col. OBIMID, vol. n. 4, Madrid: Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2019, disponible en <https://www.comillas.edu/Documentos/OBIMID/Exodo_Venezolano_Entre_Exilio_Emigracion.pdf>.

³⁹ Diego Acosta *et al.*: "La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas" en *Documento de Trabajo*, n. 3, Madrid: Fundación Carolina, 2019, disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf>.

⁴⁰ Robert Muggah: "Refugiados venezolanos inundan las ciudades latinoamericanas" en *The Conversation*, 2 de octubre de 2018, disponible en <<http://theconversation.com/refugiados-venezolanos-inundan-las-ciudades-latinoamericanas-103968>>.

⁴¹ Sputnik: "Autoridades: las ciudades enfrentan con pocos recursos temas como la migración" en *Sputnik*, 7 de julio de 2019, disponible en <<https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201904071086552098-ciudades-enfrentan-con-pocos-recursos-migracion/>>.

con un poco de ayuda —y mucho menos obstaculización— son capaces de ofrecer a los migrantes la protección básica que necesitan.⁴²

La Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región fue firmada en la capital ecuatoriana el 4 de septiembre de 2018 por los representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. La cita buscaba intercambiar información y lograr una respuesta coordinada al masivo flujo migratorio de ciudadanos venezolanos.

En el encuentro, los países reiteraron su preocupación por el deterioro de la situación interna que provoca la migración masiva, por lo que llaman a aceptar la apertura de asistencia humanitaria en la que se convenga la cooperación de Gobiernos y organismos internacionales para descomprimir lo que consideran una crítica situación. Esta cita forma parte de la denominada Reunión Técnica Internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en las Américas, en el contexto general del denominado Proceso de Quito.⁴³

8. El Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD)

Este Foro constituye un pilar de la Conferencia Iberoamericana. El FIBEMYD⁴⁴ se estableció como un espacio para el intercambio de prácticas óptimas, la facilitación del consenso y de medidas comunes entre las naciones iberoamericanas, y la puesta en práctica de las decisiones adoptadas por los jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres Iberoamericanas XV, XVI y XVII, incluido el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo y la Declaración de Salamanca. Su objetivo es llegar a un entendimiento común

⁴² Robert Muggah: op. cit.

⁴³ ACNUR: *Comunicado de prensa conjunto de ACNUR y OIM: tercera Reunión Técnica Internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en las Américas*, ACNUR, 11 de abril de 2019, disponible en <<https://www.acnur.org/noticias/press/2019/4/5caf93a64/comunicado-de-prensa-conjunto-de-acnur-y-oim-tercera-reunion-tecnica-internacional.html>>.

⁴⁴ Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD): <<https://www.iom.int/es/foro-iberoamericano-sobre-migracion-y-desarrollo-fibemyd>>.

sobre los principales efectos de la crisis sobre la migración y el desarrollo con miras a definir programas y proyectos prioritarios orientados a mitigar dichos efectos en Iberoamérica. El FIBEMYD adoptó, en su primera reunión, el Programa de Acción de Cuenca, que se centra en la migración y el desarrollo, los derechos humanos y la gestión de la migración.⁴⁵ Del 22 al 24 de octubre de 2018 se celebró, en la Ciudad de Guatemala, el III Foro Iberoamericano de Migración y Desarrollo bajo el lema “Migraciones y Desarrollo en el Siglo XXI: Una Agenda Iberoamericana Transformadora”.⁴⁶

En este foro se definen los retos de las migraciones en la región:

- Garantizando la protección de los derechos humanos y la inclusión social, económica y cultural de todas las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.
- Maximizando las oportunidades de la movilidad humana: el desafío de ampliar las vías migratorias seguras, ordenadas y regulares.
- Optimizando el vínculo entre las migraciones y el desarrollo en los países y las comunidades de origen y destino.

Igualmente, en esta importante reunión se identifican las herramientas para construir un espacio iberoamericano de las migraciones, tales como:

- La cooperación y la coordinación internacional como herramientas para la agenda migratoria iberoamericana.
- Transformando la narrativa: medios de comunicación, redes y debate público sobre las migraciones en la región iberoamericana.

En los diálogos de este tercer Foro se resaltó el papel central que puede tener la Conferencia Iberoamericana para la formación, sensibilización y di-

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ Secretaría General Iberoamericana: *Se realiza el 30 Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, 24 de octubre de 2018, disponible en <<https://www.segib.org/se-realiza-el-30-foro-iberoamericano-sobre-migracion-y-desarrollo/>>.

seño de políticas públicas nacionales y locales eficaces en materia migratoria. Iberoamérica tiene el potencial para convertirse en un ejemplo de un modelo migratorio justo e inteligente, para lo cual, la cooperación internacional orientada a la población migrante, así como la capacitación de las Administraciones públicas, puede jugar un papel crucial.⁴⁷

9. Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas: SICREMI-OEA

Creemos conveniente hacer una referencia en este estudio a los importantes Informes del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas, conocido por las siglas SICREMI, en el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En esta ocasión nos referimos al IV Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI 2017).

El informe SICREMI 2017⁴⁸ destaca los siguientes datos:

- Entre 2012 y 2015, de las 7.2 millones de personas que emigraron desde países de las Américas, el 48% se trasladaron hacia Canadá y Estados Unidos, 34% hacia América Latina y el Caribe, y un 18% hacia países europeos de la OCDE.
- En 2015, 880,000 personas provenientes de todo el mundo emigraron hacia países de América Latina y el Caribe, lo que representa un 20% del total de emigración. Barbados, Chile, Ecuador y Panamá se han establecido como los nuevos países emergentes de inmigración en las Américas.

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ OCDE-OEA: *Migración internacional en las Américas: Cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional*, Estados Unidos de América: diciembre 2017, disponible en <<https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=4664>>.

- En los últimos 15 años, el número total de inmigrantes residentes en los países de América Latina y el Caribe aumentó en 2.6 millones de personas, es decir, un 45%, y el número de inmigrantes residentes en los Estados Unidos de América aumentó en un 34% y en Europa en un 30%.
- En 2015 hubo 184,000 solicitudes de asilo en las Américas, lo que representó un aumento del 83% con respecto a 2013. Esa cantidad representó el 6% de todas las solicitudes realizadas a nivel mundial, que aumentaron 187% en dicho periodo como resultado del conflicto armado en Siria, Afganistán e Irak.
- Alrededor de un tercio de los inmigrantes de las Américas presentes en España entre 2002 y 2016 dejaron el país en 2015. Cerca de un 20% eran inmigrantes de la región del Caribe, y más del 40% eran inmigrantes de Bolivia, Brasil, Chile, México y Paraguay.
- Entre 2014 y 2015 la situación laboral de los emigrantes de las Américas en Estados Unidos de América y Europa mejoró, lo que se reflejó en una disminución general del desempleo respecto a 2012/2013. No obstante, la situación laboral de las mujeres migrantes sigue siendo más desfavorable que para los hombres.

En el escenario de la OEA destacamos también un importante documento que contiene: “Los principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas”.⁴⁹

Estos Principios buscan “orientar a los Estados Miembros de la OEA en sus deberes de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas independientemente de su nacionalidad o situación migratoria, incluidas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Estos Principios sirven de guía a las autoridades estatales en el desarrollo de legislación, reglamentación, decisiones administrativas, políticas públicas, prácticas, programas y jurisprudencia pertinente”.⁵⁰

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: op. cit.

⁵⁰ *Ibidem*.

10. FEMP y las migraciones

Desde siempre, la Federación Española de Municipios y Provincias ha manifestado especial interés y sensibilidad por el fenómeno migratorio. En el año 2019 suscribe un importante Convenio con la Secretaría de Estado de Migraciones para el desarrollo de acciones conjuntas en materia de acogida de inmigrantes.⁵¹ Se llega a este importante acuerdo porque ambas instituciones consideran que es necesaria la colaboración, cooperación y coordinación para avanzar en el acogimiento de la población inmigrante, especialmente de los recién llegados a España y personas en situación de especial vulnerabilidad, así como de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, en los Ayuntamientos españoles, para que el mismo se realice en las mejores condiciones y permita la integración de los inmigrantes en una sociedad solidaria, favoreciendo, asimismo, una gestión ordenada de la inmigración dentro de nuestro territorio.

11. Red de Municipios de Acogida de Refugiados de la FEMP

A iniciativa de la FEMP se ha creado y puesto en marcha una red de municipios que facilita el proceso de recepción y que ayuda a la integración de los desplazados en los respectivos lugares de acogida. Esta iniciativa pretende actuar como “aldabonazo” a las autoridades nacionales y europeas para contribuir al desbloqueo de la situación de los cientos de miles de personas en busca de asilo que huyen de la guerra y el terror. La Red de Municipios de Acogida de Refugiados⁵² recoge el sentir de muchos alcaldes y alcaldesas que se sienten

⁵¹ Ministerio del Trabajo, Migraciones y Seguridad Social: “Resolución de 23 de abril de 2019, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Secretaría de Estado de Migraciones y la Federación Española de Municipios y Provincias, para el desarrollo de acciones conjuntas en materia de acogida de inmigrantes” en *BOE*, n. 14, de 13 de mayo de 2019, disponible en <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7100>.

⁵² Federación Española de Municipios y Provincias: *Red de Municipios de Acogida a Refugiados de la FEMP*, disponible en <<http://www.femp.es/comunicacion/noticias/red-de-municipios-de-acogida-de>>.

comprometidos y responsables, como representantes de las instituciones más cercanas al ciudadano y sus problemas, ante el inmenso reto humanitario al que se enfrentan actualmente las sociedades más avanzadas.

12. Destacamos una iniciativa de tres pequeños municipios de Andalucía: Campillos y San Bartolomé de la Torre (Huelva), y Puerto Real (Cádiz)

Se trata de una propuesta del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) financiada por la Dirección General de Coordinación de Políticas de la Junta de Andalucía, que se propone incorporar un enfoque transversal en la acción de los Gobiernos locales. Tiene como objetivo avanzar en el compromiso de los Gobiernos locales, incrementar sus capacidades y la formación del personal técnico para mejorar la atención integral a las personas refugiadas, solicitantes de asilo y de origen migrante.⁵³

13. Actividades Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)

Con un importante documento denominado UCCI 2030. Ciudades comprometidas con un modelo de desarrollo humano, justo y sostenible,⁵⁴ esta institución pretende impulsar políticas públicas para el reconocimiento de derechos y garantías de acceso a servicios públicos de la población migrante o desplazada y/o en situación de vulnerabilidad.

refugiados-de-la-femp>.

⁵³ Fernando Torres: “Campillos revisa las políticas locales de migración en un proyecto andaluz” en *Sur*, Málaga: 14 de julio de 2019, disponible en <<https://www.diariosur.es/interior/campillos-revisa-politicas-20190713114543-nt.html>>.

⁵⁴ UCCI: *UCCI 2030: Ciudades comprometidas con un modelo de desarrollo humano, justo y sostenible. Haciendo locales los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Madrid: 2018, disponible en <<https://ciudadesiberoamericanas.org/wp-content/uploads/2020/09/ucci-2030-ciudades-comprometidas-modelo-desarrollo-humano-justo-sostenible.pdf>>.

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) y la Secretaría General Iberoamericana comparten el papel protagonista de los Gobiernos locales en la acogida y gestión de los flujos migratorios tanto en América Latina como en Europa.⁵⁵

Bibliografía

- ACNUR: *Comunicado de prensa conjunto de ACNUR y OIM: tercera Reunión Técnica Internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en las Américas*, ACNUR, 11 de abril de 2019, disponible en <<https://www.acnur.org/noticias/press/2019/4/5caf93a64/comunicado-de-prensa-conjunto-de-acnur-y-oim-tercera-reunion-tecnica-internacional.html>>.
- *El desplazamiento global supera los 70 millones de personas y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados pide más solidaridad*, 19 de junio de 2019, disponible en <<https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5d09c9414/el-desplazamiento-global-supera-los-70-millones-de-personas-y-el-alto-comisionado.html>>.
- ARAYA, Mariel y GODÀS, Xavier: *Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre Gobiernos locales*, Col. de Estudios de Investigación, n. 4, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona: Diputación de Barcelona, 2008, disponible en <https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/413_215.pdf>.
- ARES, Alberto y EGUREN, Joaquín (coords.): *Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas*, OBIMID, Guatemala: Editorial Kamar, 2017.
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU): <<https://www.uclg.org/es>>.
- *Declaración Política de Durban*, Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales, Congreso de CGLU, Durban, 11-15 noviembre, 2019, disponible en <https://durban2019.uclg.org/sites/default/files/2019-11/UCLG_TheDurbanPoliticalDeclaration_ES_RV.pdf>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019, OEA, disponible en <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>>.

⁵⁵ UCCI: *El Pacto Mundial sobre Migraciones y sus oportunidades para Iberoamérica*, Madrid: 28 de marzo de 2019, disponible en <<https://ciudadesiberoamericanas.org/2019/03/28/el-pacto-mundial-sobre-migraciones-y-sus-oportunidades-para-iberoamerica/>>.

- CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA EL PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN: *El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, disponible en: <<https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>>.
- Declaración de Alcaldes de Marrakech: Ciudades trabajando juntas por los migrantes y refugiados*, adoptada en el V Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo, 8 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.uclg.org/sites/default/files/declaracion_de_alcaldes_de_marrakech.pdf>.
- EGUREN, Joaquín y KOEHLIN, José (eds.): *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, Col. OBIMID, vol. n. 4, Madrid: Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2019, disponible en <https://www.comillas.edu/Documentos/OBIMID/Exodo_Venezolano_Entre_Exilio_Emigracion.pdf>.
- Federación Española de Municipios y Provincias: *Red de Municipios de Acogida a Refugiados de la FEMP*, disponible en <<http://www.femp.es/comunicacion/noticias/red-de-municipios-de-acogida-de-refugiados-de-la-femp>>.
- FORO IBEROAMERICANO SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO (FIBEMYD): <<https://www.iom.int/es/foro-iberoamericano-sobre-migracion-y-desarrollo-fibemyd>>.
- IGLESIAS, Enrique (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas: Una contribución a su historia*, Fundación Astur, 2018.
- INSTITUTO DE LA UNESCO PARA EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE TODA LA VIDA: *Aprender a vivir de forma sostenible en las ciudades: implementar la EDS en las ciudades del aprendizaje de los Estados Árabes*, 6 de abril de 2018, disponible en <<https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-lo-largo-vida/ciudades-aprendizaje/aprender-vivir-forma-sostenible-las-ciudades>>.
- MINISTERIO DEL TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL: “Resolución de 23 de abril de 2019, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Secretaría de Estado de Migraciones y la Federación Española de Municipios y Provincias, para el desarrollo de acciones conjuntas en materia de acogida de inmigrantes” en *BOE*, n. 14, de 13 de mayo de 2019, disponible en <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-7100>.
- MUGGAH, Robert: “Refugiados venezolanos inundan las ciudades latinoamericanas” en *The Conversation*, 2 de octubre de 2018, disponible en <<http://theconversation.com/refugiados-venezolanos-inundan-las-ciudades-latinoamericanas-103968>>.
- OCDE-OEA: *Migración internacional en las Américas: Cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional*, Estados Unidos: diciembre 2017, disponible en <<https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=4664>>.
- ONU: *Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III*, disponible en <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/habitat3/>>.

- *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*, disponible en <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: *Estudio: Migración y desarrollo en Iberoamérica*, Universidad Pontificia Comillas, 2018, disponible en <https://www.segib.org/wp-content/uploads/GLOBAL-OBIMID-OIM-REPORT-2018_.pdf>.
- *La migración en la Agenda 2030*, Suiza: OIM, 2018, disponible en <http://www.migration4development.org/sites/default/files/es_sdg_web.pdf>.
- PAPA FRANCISCO: *Fratelli tutti*, carta encíclica, Vaticano: 3 de octubre de 2020, disponible en <http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html>.
- *Mensaje del Santo Padre Francisco para la Jornada Mundial del Migrante y del Refugiado 2019*, Vaticano: 29 de septiembre de 2019, disponible en <https://migrants-refugees.va/wp-content/uploads/2019/11/Mensaje-JMMR-2019_ES.pdf>.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge: “Migración interna y ciudades de América Latina: efectos sobre la composición de la población” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, n. 2, México: El Colegio de México, 2012, disponible en <<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1417/1902>>.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA: *Aprobada la Declaración Oficial de la XXVI Cumbre Iberoamericana*, 17 de noviembre de 2018, disponible en <<https://www.segib.org/aprobada-la-declaracion-oficial-de-la-xxvi-cumbre-iberoamericana/>>.
- *Iberoamérica apuesta por una migración ordenada, segura, regulada*, 1 de abril de 2019, disponible en <<https://www.segib.org/iberoamerica-apuesta-por-una-migracion-ordenada-segura-y-regulada/>>.
- *Se realiza el 30 Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, 24 de octubre de 2018, disponible en <<https://www.segib.org/se-realiza-el-30-foro-iberoamericano-sobre-migracion-y-desarrollo/>>.
- SPUTNIK: “Autoridades: las ciudades enfrentan con pocos recursos temas como la migración” en *Sputnik*, 7 de julio de 2019, disponible en <<https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201904071086552098-ciudades-enfrentan-con-pocos-recursos-migracion/>>.
- TORRES, Fernando: “Campillos revisa las políticas locales de migración en un proyecto andaluz” en *Sur*, Málaga: 14 de julio de 2019, disponible en <<https://www.diariosur.es/interior/campillos-revisa-politicas-20190713114543-nt.html>>.
- UCCI: *El Pacto Mundial sobre Migraciones y sus oportunidades para Iberoamérica*, Madrid: 28 de marzo de 2019, disponible en <<https://ciudadesiberoamericanas.org/2019/03/28/el-pacto-mundial-sobre-migraciones-y-sus-oportunidades-para-iberoamerica/>>.
- *UCCI 2030. Ciudades comprometidas con un modelo de desarrollo humano, justo y sostenible. Haciendo locales los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Madrid: 2018, disponible en <<https://ciudadesiberoamericanas.org/wp-content/uploads/2020/09/ucci-2030->

ciudades-comprometidas-modelo-desarrollo-humano-justo-sostenible.pdf>.
URIBE, María Camila, ADLER, Verónica y SEIJAS, Andreina: “Migración y ciudades: el camino hacia una integración inclusiva” en *Ciudades sostenibles*, BID, 22 de marzo de 2019, disponible en <<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/migracion-y-ciudades-el-camino-hacia-una-integracion-inclusiva/>>.

