

Revista Internacional
de
Administración Pública
VIII

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS A.C.

REVISTA INTERNACIONAL
de
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Emilio González Márquez

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco
Presidente Honorario

Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública de Jalisco
y sus Municipios A.C.

José Guillermo Vallarta Plata

Presidente

Efraín Robles Vela

Vice Presidente

Gabriel Covarrubias Ibarra

Tesorero

Alfredo García Muñiz

Secretario Ejecutivo

Salvador Córdova Ibarra

Vocal

José Luis de Alba González

Vocal

Revista Internacional
de
Administración Pública

Karla Paulina Córdova González
Coordinación Editorial

Publicación del Instituto de Administración Pública
del Estado de Jalisco y sus Municipios A.C.
Calzada Independencia No. 973 (Interior Parque Agua Azul)
Guadalajara, Jalisco. México
01 52 (33) 3650 0192 / 3650 3492
www.iapjalisco.org.mx
presidencia@iapjalisco.org.mx

COMITÉ CIENTÍFICO

ALLAN R. BREWER-CARIAS

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

RAMSES S. CÓRDOVA GONZÁLEZ

JULIO CÉSAR DURÁN

JORGE FERNÁNDEZ

RICARDO HARO

ANTONIO MA. HERNÁNDEZ

JUAN ANTONIO HERNÁNDEZ CORCHETE

TOMAS HUTCHINSON

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

LUIS GARCÍA CÁRDENAS

FORTUNATO GONZÁLEZ CRUZ

LORENZO MARTÍN RETORTILLO

ALFONSO MARTÍNEZ ECHEVERRÍA Y GARCÍA DE DUEÑAS

ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO

JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO

LUCIANO PAREJO ALFONSO

JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS

MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO

CONTENIDO

EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PÚBLICA “Retos de Administración para el futuro” PILAR ANRRANZ NOTARIO	8
REFLEXIONES SOBRE LA MODERNIZACION Y MODERNIDAD POLITICO - ADMINISTRATIVA JOSÉ R. CASTELAZO	26
LA CAPACITACION EN EL PROCESO DE REESTRUCTURACION DEL ESTADO, GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y LA PARTICIPACION CIUDADANA GUILLERMO JORGE GILES	46
DESARROLLO DE COMPETENCIAS DE FUNCIONARIOS EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA BRASILEÑA HELENA KERR DO AMARAL	67
DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL IBEROAMERICANA ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO	92

PRESENTACIÓN

Al llegar al IV aniversario de la edición de la *Revista Internacional de Administración Pública*, editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios A.C. hemos decidido realizar una edición especial cuyo contenido esta dedicado a los diversos países iberoamericanos; para ello se invitó de manera especial a los Presidentes de los Institutos de Administración Pública de España, México, Argentina y Brasil, así como la colaboración del destacado municipalista español Enrique Orduña Rebollo.

Pilar Anrranz Notario, digna Presidente del INAP de España, indudablemente toca uno de los temas torales para la administración pública, como es "*Retos de Administración para el futuro*"; evidentemente que la experiencia de Pilar Anrranz Notario, al frente de una señera institución como es el *INAP de España* y su experiencia en el ámbito de la administración pública, nos brinda un interesante artículo que nos deja entrever que es lo que se tiene que hacer para adecuar nuestras estructuras administrativas con vista al futuro inmediato.

José Castelazo, Presidente de *INAP de México*, con un gran conocimiento teórico y práctico de la administración pública, quien ha incursionado en puestos de gran reelevancia, escribe: "*Reflexiones sobre la modernización y modernidad político-administrativa*"; estos artículos, tanto el de Pilar Anrranz Notario como el de José Castelazo, se refieren a uno de los temas más apasionantes, que es la modernización de la ciencia administrativa.

El presidente del Instituto de Administración Pública de Argentina, Guillermo Jorge Giles, envía su colaboración "*La capacitación en el proceso de reestructuración del estado, gobernabilidad democrática y la participación ciudadana*"; y destaca dos aspectos que son fundamentales: la gobernabilidad democrática y la participación en los procesos democráticos modernos, que muchos teóricos han llamado la democracia participativa.

No cabe duda que la perspectiva de Guillermo Jorge Giles, conocedor de la realidad argentina, complementará nuestra visión sobre el particular.

La doctora Helena Kerr do Amaral, presidente de la *Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil (ENAP)*, se refiere al *“Desarrollo de Competencias de funcionarios en la Administración Pública Brasileña”*; no cabe duda que dicho estudio reflejará aspectos interesantes en un área que va de la mano con el crecimiento y el desarrollo; así que recibimos con gusto esta importante participación.

Finalmente me refiero al importante trabajo de Don Enrique Orduña Rebollo; *“Defensa de la Autonomía Municipal Iberoamericana”*, un acucioso y profundo conocedor de la realidad municipal en iberoamerica, quien cuenta con una extensa bibliografía publicada, tanto sobre el municipio español, como el iberoamericano.

Enrique hace un aporte sobre la importancia en la autonomía en las entidades locales, que considero es fundamental para el desarrollo del municipio latinoamericano, que ha tenido una evolución inconstante y tiene mucho tramo por recorrer; en esa virtud, con estas importantes reflexiones, el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, por mi conducto, agradece profundamente a los colaboradores de esta edición, su valiosa aportación.

Dr. José Guillermo Vallarta Plata
Presidente del Consejo Directivo

EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

“Retos de Administración para el Futuro”

Pilar Arranz Notario

1. El INAP, antecedentes históricos

El Instituto Nacional de Administración Pública es un Organismo Autónomo, con dependencia orgánica del Ministerio de la Presidencia, a través de la Secretaría de Estado para la Función Pública. Esta adscripción es reciente, ya que con la última reorganización ministerial del pasado 7 de abril, por la que se suprime el Ministerio de Administraciones Públicas, el INAP ha vuelto a sus orígenes, es decir, vuelve a depender del Ministerio que lo había fundado, hace ahora cincuenta años.

Sus competencias iniciales fueron establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, cuyo Texto Refundido se aprobó por Decreto de 26 de julio de 1957, como las de “cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos Especiales y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico”.

Para ejecutar tales fines se creó, el 22 de septiembre de 1958, el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (CFPF), cuya actividad supuso una novedad respecto de la formación tradicional, casi exclusivamente jurídica, de los funcionarios españoles, introduciendo en

aquella una importante dinámica, más gerencial, a través del estudio de las disciplinas de la Ciencia de la Administración.

En 1977, el INAP se convertía en el centro de referencia en la formación y selección de los Cuerpos Generales de la Administración General del Estado y de los Cuerpos con habilitación de carácter nacional de la Administración Local, desarrollando en paralelo una importante labor internacional tanto a éste como al otro lado del Atlántico.

En los primeros momentos del período constitucional, coincidiendo con años de gran crisis económica, que implicaron medidas de control del gasto público, el INAP sufrió un cierto debilitamiento institucional, si bien, en 1981, se reestructuró el organismo, devolviéndole buena parte de su significación anterior y preparándolo para el desafío que implicaba la nueva distribución territorial del poder llevada a cabo a través de la Constitución española de 1978.

De este modo, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública se señala que “corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública la coordinación, control y, en su caso, la realización de los cursos de selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración del Estado, así como las funciones de colaboración y cooperación con los Centros que tengan atribuidas dichas competencias en las restantes Administraciones Públicas”. Estos importantes logros se reafirmaron en 1987 con la refundición del INAP con el Instituto de Estudios de Administración Local (que, a su vez, fue fundado en 1940), dotando al nuevo ente de una estructura más funcional, acorde con la consecución de los objetivos del organismo.

2. Actividades principales. Situación actual.

El INAP, como probablemente sepan, se dedica a cuatro funciones principales:

1. El desarrollo de las políticas de formación de los empleados públicos en el ámbito de sus competencias, en particular, en lo que atañe a la función pública superior de la Administración General del Estado. En este sentido, durante el año pasado se han formado en las aulas del INAP a más de 20.000 empleados públicos, a través tanto de la formación inicial como de la formación continua. Durante estos cincuenta años el INAP ha procurado formación y apoyo a los empleados públicos, ha colaborado decisivamente al desarrollo y estímulo de las Administraciones Públicas de otros países [recuérdese la integración del Instituto en el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) o la creación, en 1984, de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España] y ha reforzado su compromiso con la investigación y la reflexión, aspirando a ser foro de debate de ideas y reformas que inspiren a la organización y al servicio público. También se han estrechado los lazos de colaboración y de cooperación con las demás Escuelas de Formación europeas.

El INAP también gestiona la Formación Continua de los empleados públicos en España. Desde el año 1995 se han invertido más de 521 millones de euros y se han impartido 158.000 cursos de formación con 8.000.000 de horas lectivas y 4.000.000 de alumnos formados. Es decir, el sistema de la Formación Continua es ya un programa plenamente consolidado en el ámbito de la Administración Pública, que ha generado un aumento en la productividad en el conjunto de las Administraciones.

2. La selección de los funcionarios de los cuerpos y escalas de la Administración General del Estado adscritos al Ministerio de Administraciones Públicas (desde el pasado 7 de abril, Ministerio de la Presidencia). En 2008 se han presentado a estas pruebas selectivas más de 75.800 personas, un 12% más que en 2007, manteniendo así una tendencia ascendente en la importancia cuantitativa del acceso al empleo público en la Administración General del Estado. Las plazas convocadas han sido 4.796, un 14% más que en 2007, y en torno al 50% del total de plazas de la Oferta de Empleo Público de la Administración General del Estado de 2008 han sido gestionadas por el INAP.

Se hace un esfuerzo especial en el fomento de la promoción interna, cauce para la promoción profesional. Hasta el punto de que en 2008 se han cubierto más plazas por el turno de promoción interna que por el turno libre: concretamente, el 53% (2.465 de un total de 4.695). El mismo criterio se sigue en 2009.

También se ha atendido a la igualdad de trato de hombres y mujeres en el acceso al empleo público, así como la paridad entre hombres y mujeres en la composición de los Tribunales de Selección, y todos los temarios han incluido al menos un tema relativo a la normativa vigente en esta materia.

Otro aspecto a destacar es la importancia del acceso de discapacitados, que han optado al 6% del total de las plazas ofertadas para estos Cuerpos. Para 2009, se ha hecho una reserva del 8%.

3. La promoción del estudio, las publicaciones y la investigación en materias relacionadas con la Administración Pública. La actividad formativa del INAP se complementa desde sus orígenes con la de los estudios e investigación de la actividad

administrativa, a su vez apoyada en su centro de documentación, su biblioteca y su actividad editorial.

En materia de estudios se ha iniciado una línea investigadora que pretende complementar la tradicional colaboración del INAP con las Universidades y el fomento de nuevos investigadores especializados en las ciencias de la administración. Todo ello a través de la convocatoria de premios a trabajos de investigación y tesis doctorales, becas de formación e investigación y con la creación de Grupos de Estudio de carácter permanente. En concreto, se ha constituido el primero de ellos sobre Empleo Público.

En cuanto al apoyo documental y bibliográfico, el INAP ha seguido realizando las tareas habituales, mediante la edición de su boletín de información bibliográfica en formato digital, con todas las adquisiciones. El tratamiento, la catalogación documental y la adquisición de más de 1.500 volúmenes y 1.622 revistas. O la atención al público: resolución de más de 1.000 consultas, atención a 652 consultas bibliográficas, más de 800 préstamos...

Por su parte, la Editorial del INAP ha publicado diez títulos: se trata básicamente de trabajos premiados, y traducciones de libros de interés. También ha editado varios números de sus 5 revistas, y ha iniciado un plan para la edición digital de todas sus revistas y su inclusión en los índices internacionales de calidad. Igualmente destaca como novedad la implantación de la impresión bajo demanda y la comercialización y distribución en red de libros electrónicos. También se lleva a cabo una racionalización de los stocks en papel, la potenciación de canales comerciales alternativos, y la distribución institucional mediante libro electrónico.

4. La cooperación y colaboración con otras Administraciones e instituciones, tanto de ámbito nacional como internacional, relacionadas con el cumplimiento de las funciones anteriores. Sin olvidar la tradicional vocación iberoamericana del INAP, se quieren potenciar los lazos y la colaboración con las distintas escuelas nacionales de los países de la Unión Europea, en particular con la Ecole Nationale d'Administration (ENA) de Francia, la National School of Government del Reino Unido, la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione de Italia y la Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Bakoev) de Alemania, así como con la European Institute of Public Administration (EIPA), la European Personnel Selection Office (EPSO) y la European Administrative School (EAS) de la Comisión Europea. Con todas ellas se celebran regularmente cursos especializados de formación, destacando los de preparación a la próxima Presidencia Europea española (primer semestre de 2010), así como cursos sobre políticas sectoriales europeas, "better regulation" sistemas de negociación en la UE y el funcionamiento de las principales instituciones europeas.

También se impulsa la presencia española, a través del INAP, en los países árabes y del Magreb ribereños del Mediterráneo, cooperando al desarrollo de esos países a través del programa MEDA de la Unión Europea y de la Red de Escuelas de Administración de Euromed.

3. Retos para el INAP.

Sin embargo, el panorama nacional actual, en el que España es claramente un Estado autonómico definido, con la irrupción de las nuevas tecnologías y la importancia de las Administraciones Públicas en la canalización de los intereses de los múltiples agentes sociales demandantes de servicios, exige una nueva redefinición de objetivos y diseño que permita al Instituto continuar con su labor, transformándolo en un organismo capaz de dirigir los cambios que la sociedad actual demanda.

Así, con el objeto de responder a estos retos de futuro que exigen la intervención de toda la Administración Pública se tiene, por un lado, el cambio sustancial acontecido en la Administración General del Estado como consecuencia del Estado autonómico, lo que conlleva el paso de una Administración que ejecuta y administra a una Administración que planifica, coordina y negocia con las diecisiete Administraciones Públicas autonómicas. Por otro, el impacto de la nueva normativa para el desarrollo de las nuevas tecnologías, plasmado tanto en la inminente aplicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos o el Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas, implica un cambio de mentalidad y una nueva manera de entender el servicio a los ciudadanos.

Pero además el INAP tiene una serie de retos específicos por su naturaleza, como son la reorientación de los procesos de selección y de formación, para seleccionar y formar a los funcionarios de manera que puedan afrontar los nuevos proyectos en un entorno en el que el cambio es el hecho más permanente. O la necesidad de transformar su organización interna y sus procedimientos, para lograr una mayor racionalidad y eficiencia en su funcionamiento, sin duplicidades ni rigideces en su actuación ordinaria. Otro reto importante es la incorporación masiva de las nuevas tecnologías, tanto en nuestros productos como en nuestro funcionamiento interno, y que se refieren a la

formación e-learning o la introducción de medios telemáticos en los procedimientos selectivos masivos.

Por todo ello, los proyectos de cambio más inmediatos en el INAP consisten en su conversión en Agencia Estatal; la modificación de su estructura interna, mediante la agrupación de las antiguas Escuelas, Centros y Unidades en Departamentos de actividad homogénea: Formación, Selección, Estudios y Publicaciones, Relaciones Internacionales y Secretaría General; y la incorporación de una serie de proyectos, que veremos en el epígrafe siguiente.

La transformación en Agencia Estatal significará, entre otros importantes logros, un cambio en la forma de gestionar, mediante la dirección por objetivos, la unificación de procedimientos, la informatización de la gestión mediante la creación de un Cuadro de Mando integral y la introducción de un sistema de evaluación del rendimiento por objetivos que, sin duda, supondrá un cambio trascendente en la cultura organizativa.

No obstante, todas estas cuestiones organizacionales no servirían de mucho si no se acomete una reordenación de las actividades del Instituto. Así, esta reforma organizativa afectará a las cuatro grandes áreas del INAP: la formación, la selección, las relaciones internacionales y los estudios y publicaciones.

4. Cambio y mejora organizativa: la conversión en Agencia Estatal.

La conversión en Agencia conlleva no sólo el cambio del marco jurídico del organismo, sino que implica una profunda renovación interna orientada a la especialización en cada una de las áreas de actividad del INAP: la formación, la selección, la cooperación internacional e institucional y los estudios y publicaciones. Permitirá además una mayor autonomía en el funcionamiento, superar las rigideces actuales y alcanzar más flexibilidad en la gestión de forma que, bajo el principio de responsabilización por resultados, obtenga un cumplimiento eficaz de sus objetivos y un eficiente uso de sus recursos.

La nueva forma jurídica permitirá afrontar el gran reto que tiene el INAP para los próximos años, como es el de acentuar su posición de centro de referencia y de calidad en materia de empleo público, en un contexto, el de las Administraciones públicas españolas, profundamente descentralizado y en cambio permanente. Son múltiples los promotores que actualmente operan en España en la formación de los empleados públicos por lo que el INAP debe constituirse en una referencia de calidad en materia de formación y sistemas de selección, a través de la calidad, la especialización y, por qué no, mediante la coordinación de los citados promotores.

Los fines de la Agencia serán:

- Desarrollar programas de excelencia y de especialización en la formación y la selección en el ámbito de sus competencias en el sector público.
- Promover programas de estudios y publicaciones para la innovación de las Administraciones públicas.

- Fomentar las relaciones de cooperación y colaboración institucional e internacional con otras Administraciones e instituciones que operen en el mismo ámbito de competencias que el INAP.

La Agencia traerá consigo una redefinición organizativa del Instituto en aras a una mayor especialización de su actividad y de sus propios empleados. Así desaparecen las antiguas Escuelas o Centros que pasan a redistribuirse en las unidades organizativas siguientes¹:

- . Departamento de Formación
- . Departamento de Selección
- . Departamento de Publicaciones y Estudios
- . Departamento de Cooperación Internacional
- . Secretaría General, como unidad de apoyo al funcionamiento integral del Instituto

Por otra parte, la conversión en Agencia Estatal irá acompañada de las siguientes medidas:

-Adopción del modelo de calidad EVAM: se diseñará un plan de calidad, con el objetivo de mejorar el servicio prestado, de acuerdo con los objetivos estratégicos fijados en el Plan de actuación 2008-2012. En este sentido, después de un análisis exhaustivo de la situación actual y de las necesidades en materia de calidad, se va a adoptar el modelo EVAM, desarrollado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

- Cuadro de Mando integral.

¹ Esta nueva organización ya está vigente en el INAP, si bien, a la espera de su materialización institucional.

La definición e implantación del sistema de control de gestión del INAP, mediante un cuadro de mando integral: Mediante las siguientes acciones se realizará la definición de este sistema:

- Definición del Plan de Sistemas de Información.
- Elaboración de una relación de actividades a controlar.
- Elaboración de una relación de indicadores e informes a obtener.

Con dicha herramienta será posible efectuar un adecuado seguimiento y control del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en los planes de actuación, evaluar los resultados conseguidos y disponer de un instrumento de gestión que permita realizar, de forma ágil y sencilla, el seguimiento de los indicadores que miden el nivel de rendimiento de la Agencia. Ello sentará las bases para operar con nuevos procedimientos transversales y un sistema de contabilidad analítica.

- Política retributiva y Sistema de Evaluación del Desempeño

Dentro del marco retributivo del personal de la Agencia, el establecimiento de un Sistema de Evaluación del Desempeño y su progresiva implantación, propiciará la inclusión de incentivos asociados a la consecución de resultados, dando así cumplimiento a la Ley de Agencias en relación con uno de los elementos constitutivos del modelo organizativo de Agencia. Para ello, la Agencia ha de definir previamente los indicadores operativos y de gestión que serán utilizados para la medición de la consecución de sus resultados.

Estos indicadores, y muy especialmente los relativos al desempeño de grupo o unidades, deberán ser cuantificables, ofrecer información relevante y contar con una mínima serie histórica que permita percibir la evolución de los resultados a lo largo de la vigencia del contrato de gestión. Los indicadores de desempeño individual irán ligados, entre otros factores, a los objetivos fijados para cada empleado, a la incorporación a su actividad de las medidas de mejora propuestas por el

sistema de calidad y a su capacidad para identificarse con los proyectos y valores de la Agencia.

5. Plan de acción por áreas de actividad.

No obstante, la transformación del INAP no ha aguardado a su conversión en Agencia. El Plan de Actuación de la Secretaría de Estado para la Administración Pública 2008-2012 ya contiene un plan de acción para el INAP que avanza muchas de las medidas descritas hasta ahora.

Así la reorientación de la **oferta formativa** del INAP se ha iniciado con la implantación de una metodología docente única para todas las acciones de formación, ya sean éstas de naturaleza presencial o a distancia.

Esta adopción de criterios comunes se ha reforzado con la ordenación de los proyectos de formación por especialidades, quedando así el catálogo formativo del centro integrado por la formación para directivos públicos; la formación continua en funciones de gestión, de administración y auxiliares; la formación en funciones de Administración Local; la formación en Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones; la formación en idiomas; y los cursos selectivos de acceso a la función pública.

La formación para directivos públicos recoge una serie de cursos nuevos o enteramente rediseñados para mejorar la oferta destinada a este personal, entre los que se destacan:

El Máster sobre Gestión Pública Directiva, en colaboración con la Escuela de Organización Industrial (EOI), con el que se sustituye a los antiguos cursos de especialización “Diploma de Dirección Pública” y “Programa de Desarrollo Directivo”. Un curso para Directivos Públicos en la modalidad e-learning, que también será destinado a los programas de colaboración con Iberoamérica. El nuevo Máster en materia de

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El Curso de Administración Electrónica, en modalidad e-learning. Los cinco nuevos cursos de especialización destinados a la preparación de la Presidencia Europea, en colaboración con el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) de Maastricht y la Escuela de Administración francesa (ENA). El Curso de Comunicación Institucional, profundamente remodelado respecto de la edición anterior. Los cursos especializados con Escuelas Europeas.

Por otra parte, para el personal con funciones de gestión, de administración y auxiliares, se ha optado por una reducción de la cantidad de actividades formativas para incidir en cursos de mayor calidad y valor añadido. Así, de los sesenta y siete cursos presenciales, se ha pasado, para el año 2009, a una oferta de cincuenta y tres, cuyos contenidos se orientan principalmente a la prestación de servicios al ciudadano, la atención al público, la gestión de los recursos humanos y la aplicación práctica de la nueva normativa administrativa.

Otro de los campos de actuación formativa del INAP, en concreto el referido a las funciones de Administración Local, se beneficiará de la remodelación planteada. Así, para esta formación, realizada mayoritariamente de manera descentralizada en colaboración con las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas uniprovinciales, se ha procedido a un análisis conjunto con estas entidades para adecuar los contenidos de los cursos ya existentes a las necesidades concretas de cada perfil. Se han planeado doce nuevos cursos on-line para 2009 y se ha desarrollado, en colaboración con el Ministerio de Economía y Hacienda, un amplio programa de formación descentralizada sobre la nueva estructura presupuestaria en el ámbito local que se materializará en un importante número de jornadas en más de veintiuna Diputaciones.

En cuanto a la formación en Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, se debe señalar que se ha llevado a cabo una

depuración de los cursos ofertados y de sus contenidos, con la intención de aligerar la excesiva oferta de años anteriores. De este modo, para 2009 se han eliminado ciento setenta cursos en la modalidad presencial y en la versión e-learning su total se ha reducido en dieciséis.

Otra de las áreas destacadas en la formación del INAP es la dedicada a los idiomas, que, para 2009, mantendrá los cursos en lenguas cooficiales, en colaboración con las Delegaciones del Gobierno, así como la oferta en lengua francesa, alemana e inglesa, esta última ampliada mediante la inclusión de tres nuevas ediciones.

Además, como ya se apuntó, la revisión de la formación impartida por el Instituto también afectará a los cursos selectivos de acceso a la función pública, siempre con la intención de formar a los futuros empleados públicos de manera que puedan afrontar los nuevos retos de una Administración Pública más moderna al servicio del ciudadano.

En paralelo a la implantación de esos objetivos formativos, se ha intensificado la formación e-learning mediante la implementación de una nueva plataforma, basada en software libre, abierta a todos los alumnos del INAP sin distinción de su procedencia: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local o Iberoamérica.

La otra gran área afectada por la reforma organizativa del INAP es la **selección**. Este año se introducirá un serie de sistemas para la comunicación y seguimiento de los opositores por vía telemática y, en 2010, se realizarán cambios y desarrollarán mejoras en los diferentes procesos selectivos; así, en los procesos selectivos para el ingreso en los Cuerpos Superiores de la Administración se revisarán tanto los temarios como las pruebas de acceso, mientras que en los del resto de Cuerpos, junto a la revisión de los temarios, se producirá una introducción masiva de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en los procesos de selección.

La renovación organizativa también se extiende a las **relaciones internacionales**, en las que el INAP ha desarrollado una importante labor, tanto en su vertiente iberoamericana [a través de los cursos impartidos, en una cooperación que dura más de treinta años, en la Universidad de Alcalá de Henares; de la colaboración con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP) y el Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET); y de numerosos convenios bilaterales de cooperación con diferentes países iberoamericanos], como en el ámbito europeo, [a través de las relaciones preferentes con las Escuelas de Administración europeas, especialmente la Escuela de Administración francesa (ENA), la *National School of Government* del Reino Unido, el *European Institute of Public Administration* de Maastricht, la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* de Italia o la *Bakoev* de Alemania, instituciones homólogas al INAP con las que éste viene desarrollando programas de intercambio de alumnos y organizando seminarios y cursos especializados. Igualmente se han desarrollado programas específicos para la formación de los representantes europeos en la REPPER.

Con la renovación que se plantea el Instituto en el ámbito de las relaciones internacionales, se busca mejorar tanto la formación facilitada a los funcionarios extranjeros, como progresar en las relaciones institucionales con las entidades dedicadas a sus mismos fines. Todo ello sin olvidar, el desarrollo de programas de intercambio y la cooperación EUROMED.

Para ello, a lo largo de 2009 se acometerá la reforma integral de la formación ofertada a los alumnos iberoamericanos, lo que afectará tanto al Máster sobre Gestión Pública, que se verá ajustado a los requisitos del Tratado de Bolonia y cuya duración, gracias una profunda revisión de los contenidos y de los sistemas de selección y evaluación de los alumnos, se reducirá a un año, como a los cursos y seminarios. En estos cursos de

tres meses de duración cada uno—, cuyo objeto es el conocimiento de distintas políticas públicas, se introducirá la modalidad e-learning, a la par que se verá ampliado el número de estas actividades formativas —cinco, en años anteriores— en tres más. Las materias de estos seminarios se centrarán en las políticas públicas para el desarrollo social, la gobernabilidad y el desarrollo institucional, la profesionalización del empleo público, la planificación y gestión local y el papel de los directivos públicos.

Además de éstos, el INAP organizará, en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cuatro seminarios que, celebrándose en los distintos centros que la Agencia tiene en Iberoamérica, versarán sobre la formación continua en las Administraciones Públicas, la planificación y gestión en la Administración Local y la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina.

En cuanto a la colaboración del INAP con otros organismos, hay que remarcar que uno de los objetivos en la actividad prevista por el Instituto para 2009 es la ampliación de su ámbito de actuación a través de acuerdos puntuales con otras instituciones. Es por ello que se han suscrito sendos convenios de colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), el Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CENATIC) y la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado. En el primer caso para desarrollar programas específicos de formación en técnicas de gestión destinados al personal del Ministerio de Justicia (Fiscales, Abogados del Estado, Secretarios Judiciales...); en el segundo, para colaborar en el diseño de cursos on-line sobre materias de las Nuevas Tecnologías y las Ciencias de la Información. Con la Entidad Loterías y Apuestas del Estado la colaboración se ha iniciado con una asistencia técnica por parte del INAP sobre el Plan de Formación Integral que aquélla tiene previsto acometer.

Junto a estos acuerdos, merecen ser destacados los suscritos con la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda, con el Ministerio de la Vivienda —para el desarrollo de cursos de formación sobre urbanismo y la aplicación de la Ley del Suelo en el ámbito local— y con la Secretaría de Estado de Seguridad —para el impulso de cursos en materia de inspección de servicios—, así como la negociación para la suscripción de un acuerdo de colaboración estable entre el INAP y el Instituto de Estudios Fiscales.

La última gran área del INAP que queda por referir es la dedicada a los **estudios y publicaciones**.

En este sector de actividad las modificaciones consistirán en la introducción masiva de los soportes digitales en todas las publicaciones del INAP —manteniéndose la impresión sólo bajo demanda—, la refundación de las revistas del Instituto con el objeto de introducir las en los índices internacionales de calidad y la creación de dos grupos estables de estudio e investigación dedicados uno al empleo público y el otro a la simplificación administrativa.

PILAR ARRANZ NOTARIO NACIDA EN MADRID EL 2 DE MARZO DE 1961. Licenciada en Historia Moderna y Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid en 1985. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado desde 1992. Master en Dirección General por el IESE en 2004. Ha sido Jefa de División de Coordinación de Recursos Humanos de AENA de 1992 a 1996; Subdirectora General Adjunta de Personal del MAP de 1996 a 1998; y Subdirectora de Gestión de Personal en la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos de 1998 a 2000.

Desde 2000, y hasta su nombramiento como Directora del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), ocupaba la Dirección de Formación y Estudios de Navegación Aérea de SENASA.

Reflexiones sobre Modernización y Modernidad Político - Administrativa

José R. Castelazo

Presentación

Las nociones de Estado, gobierno, administración pública, modernidad política, modernización de la gestión pública y ciencia política, son tópicos que no pueden tratarse aisladamente, una línea muy evidente los vincula. Esa línea pasa por los ciudadanos quienes demandan de sus gobernantes mejores condiciones de vida, economía, educación, salud, alimentación y servicios públicos en general para acceder a una mejor calidad de vida.

En los últimos tiempos se ha discutido mucho acerca de los avances de México en materia de modernización; desde el interior de los organismos que conforman la administración pública centralizada y paraestatal se privilegia el uso constante de nuevas formas progresistas para desarrollar sus atribuciones. En otro frente, un tanto más crítico la visión de modernidad no parece convencer cuando por ejemplo se intenta abrir un negocio y los trámites son extensos y poco accesibles al ciudadano.

Las reflexiones contenidas en el presente ensayo forman parte de un cúmulo de vivencias profesionales de José R. Castelazo, quien a través de su experiencia en la academia, en el servicio público y en la consultoría logra amalgamar conceptos y abstraerse de la realidad para configurar con objetividad su pensamiento en torno a la modernización de lo público, desde una posición y una óptica político – administrativa.

El ensayo que nos ocupa tiene como punto de partida la teoría de la modernización que divide a las sociedades en “tradicionales y modernas” El concepto de modernización encuentra en el siglo XX una forma de designarlo como aquel que expresa libertad de espíritu, actitud de apertura y un motor que sin duda impulsa las transformaciones en las sociedades actuales.

El término modernización aplicado al quehacer gubernamental constituye un conjunto ideal de percepciones concretas para impulsar cambios con sensibilidad ante las necesidades que la población manifiesta y responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos a su cargo.

La modernización en términos políticos significa también un compromiso para promover políticas de gobierno de beneficio a quienes más lo necesitan y creatividad para encontrar las alternativas de solución más adecuadas, así como la congruencia mediante la adopción de nuevas estrategias y la racionalización de las mismas y, finalmente abona a la calidad en el uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que deben optimizarse en beneficio social.

Las reflexiones expresadas buscan contribuir a la discusión de los enfoques y tratamientos teórico prácticos en materia de modernización. Antes de entrar en materia, se puede añadir que las nuevas generaciones de estudiosos en las disciplinas sociales y aquellos interesados en el tema podrán encontrar en este ensayo definiciones conceptos y aprender a discernir sobre la importancia que hoy día representa la modernidad.

I. Concepto genérico.

Nos referimos a la “modernización” como el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades. En el caso de México, la Historia Nacional muestra, por ejemplo, que después de la Revolución todas estas esferas tuvieron sendas transformaciones obligadas por el contexto en el que se ubican.

En lo político, se dio un gran avance hacia formas democráticas más acabadas que las preexistentes; en lo social, la ciudadanía incorporó a su vida cotidiana nuevas formas participativas y de más libre convivencia; en lo económico, se generó una nueva forma de intercambio con el exterior y se modificó la integración interna de la economía nacional, transformando la cuestión agraria e introduciendo la industrialización, los servicios y el empleo masivo. Así pues, sucedieron cambios cualitativos y cuantitativos que modificaron definitivamente el “status” anterior para adquirir otro sustancialmente distinto.²

Para entender este tipo de fenómenos, parece conveniente introducir la idea de que la definición de “modernización” hace suyos por lo menos cuatro elementos a los que quisiera referirme específicamente. Estos pretenden identificar al término que tratamos de dilucidar. Los cuatro elementos a que me refiero son: La voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y, finalmente la modernidad como tal.

² Gino Germani, citado por Blanco, se refiere a este proceso como un esquema dicotómico, donde una sociedad tradicional entre otros aspectos comparte valores comunes entre sus miembros y, en contraposición la sociedad moderna se caracteriza por un alto grado de diferenciación social y cultural y del predominio del individualismo. Alejandro Blanco. *Política, Modernización y desarrollo: una revisión de la recepción de Talcott Parsons en la obra de Gino Germani*, en Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XXI, No. 63, septiembre/diciembre de 2003, p. 676.

II. La voluntad de cambio.

Pensamos en primer lugar, que la modernización se constituye como un proceso transformador, mismo que se da a partir de la existencia de una firme voluntad de cambio por parte de quienes tienen en sus manos la conducción del proceso modernizador.

Esta voluntad no puede darse en el vacío ni a la deriva, sino que debe nutrirse de la realidad misma que está exigiendo transformaciones constantes: la voluntad de cambio a que nos referimos habrá de orientarse, siempre, por un sentido histórico e ideológico definido y acorde con el desenvolvimiento de cada sociedad.

Como conjunto de cambios, la modernización es dinámica; no se puede entender si se busca diseccionarla a partir de un corte transversal en lo particular de cualquiera de las áreas de desenvolvimiento de una sociedad. Por ejemplo, si hacemos un análisis superficial, a través de un corte transversal, de la antigua Grecia, podríamos criticar a los griegos y tildarlos de incongruentes, por la contradicción que hay entre sus prácticas esclavistas y sus teorías democráticas.

Sin embargo, habríamos de ubicarnos en su contexto y considerar sus necesidades y desarrollo histórico previo a fin de explicar esta aparente contradicción estudiando todas las variables de su vida en comunidad en un momento histórico preciso. Así, probablemente entenderíamos que ese pueblo introdujo la idea y la forma de la democracia en el gobierno pero limitando su ejercicio por una serie de costumbres y tradiciones que de hecho impedían que toda la sociedad participase del ejercicio de la representación y la representatividad

Los griegos son los creadores de la democracia, pero esta forma de gobierno se “moderniza” a través del tiempo adecuándose a cada realidad nacional, hasta llegar a ser un concepto y una práctica generalizada hoy en día, pero con distintos significados en cada sociedad.

Entendida como proceso, la modernización se convierte en el medio que permite a los distintos países desarrollarse y llegar a la modernidad, esto es, a un estadio que se caracteriza por haber sobrepasado todos los movimientos —en las distintas esferas— que conlleva el proceso modernizador. Leonardo Morlino destaca que suelen confundirse los términos desarrollo y modernización; ...”el desarrollo se refiere a transformaciones que han tenido lugar en distintos periodos históricos, mientras que la modernización debe circunscribirse a los cambios

iniciados, aproximadamente, con la construcción del Estado nacional en Francia e Inglaterra, en el siglo XVII, y proseguidos durante algunos siglos en los demás países europeos y no europeos”³.

Es útil puntualizar, asimismo, que la modernización no se ha dado ni puede darse de manera igual en todas las latitudes, esto es, no existe un único proceso de modernización, sino que éste se presenta en función de las distintas características que reviste cada nación, por ejemplo: su desarrollo histórico, su situación geográfica, su contexto internacional, la correlación de fuerzas existentes hacia su interior, su disponibilidad de recursos, entre otras.⁴

III. La capacidad de transformación.

Por lo demás, creemos que para que la transformación se dé íntegramente y sea posible alcanzar un grado de modernidad como todo un modo de vida, y no sólo como un modelo tecnológico alternativo, es necesario que los instrumentos modernos –industria, técnica, comunicaciones, etc., se adecuen a los requerimientos y demandas específicas de las distintas sociedades. No sería posible que las naciones se desarrollasen y respondiesen a los retos del futuro si sus propios agentes no poseen la capacidad de transformarse y adaptarse a las nuevas realidades.

En otros términos, para que la modernización se lleve a cabo en la forma idónea, es requisito indispensable identificar la capacidad de transformación de los agentes responsables de instrumentarla, así como de quienes buscarán impulsarla y dirigirla, toda vez que si la citada capacidad no existe, habrá que crearla de modo que el proceso de modernización no corra el peligro de fracasar.

³ Morlino, Leonardo. **Cómo Cambian los Regímenes Políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 28-29.

⁴ Desde esta óptica, la modernización no será producto de la voluntad de un gobierno, partido, grupo, o líder social y/o político, sino de una conjunción de circunstancias políticas, económicas, psicosociales, y una capacidad intelectual, científica, técnica y administrativa instalada en el sistema, las cuales confluyen en un país y en un momento histórico determinado y probablemente determinante, Castelazo, José R. **Administración Pública: una Visión de Estado**, INAP, México, p. 349.

Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo, hay que reconocer quiénes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el 'terreno' para el cambio y en último término, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados.

De este modo, existirán agentes sociales fundamentales que coadyuven en la generación de esta capacidad transformadora: la educación, la capacitación, los medios de comunicación, entre otros, deberán formar una conciencia del cambio para cada sociedad con un específico y propio sentido histórico, político, ideológico y cultural.

Por ejemplo, la educación juega un rol fundamental en la formación de los educandos y como factor de cambio para responder a las expectativas de la sociedad. La educación contribuye a producir referencias para la historia nacional, social y política del país, la educación reafirma la identidad cultural.

En México, recientemente las autoridades educativas han actualizado los planes y programas de estudio de la educación básica, esa revisión conjuntó a una serie de actores y especialistas en distintas áreas y disciplinas con el propósito de evitar la obsolescencia de sus contenidos y dar cuenta de las actuales circunstancias, del momento histórico y de sus coyunturas políticas.⁵

Dado que la educación es una responsabilidad del Estado, y se ha convertido en una política pública, su transversalidad atraviesa a los actores que intervienen ya sea en el esquema docente (proceso enseñanza-aprendizaje) o en la administración de los servicios educativos (administradores).

Sociedad civil y gobierno deben promover el cambio en la educación y fortalecer los procesos que hagan posible su dinamización en todas las esferas sociales. Asimismo, el gobierno debe evitar la corrupción y la simulación en materia educativa pues de no contenerse ambos males, el sistema educativo en su conjunto estaría en riesgo de viabilidad.

Al evitar al máximo posible corrupción y simulación la sociedad puede otorgar a las acciones de gobierno mayor confianza y credibilidad,

⁵ Adriana Plasencia Díaz, afirma que la educación básica es la plataforma de lanzamiento de una sociedad que aspira no a la miseria sino al equilibrio entre las fuerzas sociales, puesto que dota de los conocimientos elementales para después construir la ciencia y la cultura nacionales... en **La Federalización de la Educación Básica en el Distrito Federal. Una tarea pendiente**. INAP, México, 2009, p. 323.

evitando con ello que los intereses corporativos y burocráticos se consoliden en el sistema educativo nacional. Las estrategias del desarrollo nacional demandan de un sector educativo fuerte y exitoso que pueda ser comparable a corto plazo con los de los países más avanzados.

IV. El ámbito de la transformación.

En este camino, la modernización se vincula no sólo a un aspecto de la sociedad, sino a todas y cada una de sus estructuras y en sus diversas manifestaciones. Los movimientos que se presentan en ellas sugieren que la modernización contiene, en sí misma, la posibilidad de permitir la emergencia de nuevas formas políticas, sociales y económicas, diferenciadas de sus antecesoras.

El surgimiento y desarrollo de nuevas estructuras, implica que los procesos modernizadores traigan consigo cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales, comerciales y administrativos, sólo por señalar algunos aspectos.⁶

Un ejemplo muy claro lo constituye la Revolución Industrial en Europa, la cual generó cambios no sólo en los procesos productivos, sino en la regulación económica, en el intercambio comercial, en el poderío nacional de varios países, en la conducta social, en la serie de demandas político-sociales presentadas a los gobiernos, en la dependencia internacional –inclusive con los otros continentes–, y en los desarrollos filosóficos como el evidente positivismo de Augusto Comte.

⁶ Pedro Zorrilla lo confirma al referir que...”Respecto del Estado y la administración, no podría ser útil para ambos la misma estructura, una organización igual, procedimientos similares, o idénticas presencias y acciones, que las que sirvieron tradicionalmente en unas circunstancias y durante un tiempo que se han transformado sustancialmente”, *Estado y modernización de la administración pública*, en **Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública**, Diana, México, 1989, p. 364.

V. La modernidad.

Ubicados en este marco, decimos que una sociedad ha alcanzado “su” modernidad, cuando el estadio histórico en que se instala responde adecuadamente a los requerimientos que ella misma presenta en cualquier de sus estructuras. En este orden de ideas, comprendemos que la modernización no se constituye en un fin en sí misma, sino, como señalábamos es un medio para transformar, cambiar, a objeto de alcanzar la modernidad.

La posición aquí asumida rechaza la idea de que a través de la modernización, las sociedades “atrasadas”, pueden adquirir las características propias de las “avanzadas”. Estamos incluso reacios a aceptar el manejo de este vocabulario, ya que se llegaría únicamente a través de la sobreposición o superación de una serie de etapas –que serían siempre las mismas- por las que deberían caminar forzosamente antes de conformarse como sociedades modernas.

Un punto importante consiste en que la modernidad no es estática ni inmutable, sino es constantemente variable. Por ejemplo, las prioridades prevalecientes en la sociedad inglesa de hace 30 años la hicieron alcanzar un estadio moderno específico, muy distinto del que requería – en aquella época- la sociedad norteamericana o la mexicana. Para el día de hoy, la sociedad inglesa exige una modernidad distinta de la que la caracterizó hace 3 o 4 décadas, porque sus prioridades han variado, al igual que sus recursos, sus ciudadanos, su educación, su gobierno, su entorno internacional y geopolítico.

Exactamente lo mismo sucede y ha sucedido con nuestro país: por ejemplo, el grado de modernidad que se alcanzó durante el periodo de “desarrollo estabilizador” es muy distinto del grado de modernidad que prevalecía entonces en la Europa Occidental. Nuestra intención consiste en precisar que la modernización es un proceso abierto y continuo que exige de la interacción de los diversos ámbitos de una sociedad; y que la modernidad es un estadio histórico y por ello dinámico que se transforma y se adapta según las condiciones lo requieran.

Cabe ahora preguntarnos ¿cómo ocurre la modernización y cuáles factores se necesitan para que el proceso se desarrolle de manera racional? Coincidimos plenamente con quienes afirman que es necesaria la presencia de dos factores para que un país ostente una real capacidad de modernización: por un lado se requiere la presencia de ciertas actitudes, valores y disposiciones que permitan hablar de hombres

modernos, y por otro se estima conveniente la existencia de instituciones y estructuras que aumenten los incentivos y las oportunidades que faciliten el proceso modernizador.⁷

Esto no significa, sin embargo, que un país moderno carezca de tradiciones, de memoria y de folclore. El pasado histórico, cultural y popular de una sociedad se constituye en un pilar de su esencia y en una base sobre la que se forja el futuro.

No obstante, del pasado, subsisten grupos étnicos o culturales que se han venido extinguiendo conforme una cultura dominante los subsume o los sobrelleva; esto implica reconocer que la cultura hegemónica no acepta o simplemente incluso rechaza formas distintas de comportamiento comunitario y que la cultura rezagada se va deprimiendo hasta perder la fuerza necesaria que le permita cohesionarse de manera paulatina y equitativa con los grupos sociales más avanzados.

Cambiar esta realidad sugiere, por lo menos, que la cultura con más posibilidades defina una política integradora, no discriminatoria. Al respecto cabe mencionar que ante la presencia de este fenómeno en dos culturas, la mexicana y la norteamericana, la respuesta social gubernamental ha sido radicalmente distinta, aunque los resultados, en ambos casos, han sido desastrosos para las culturas más empobrecidas.

En el caso de México, la modernización se ha constituido en un verdadero proceso histórico, ya que ha transcurrido de manera gradual y paralela a sus diversas etapas. Ernesto Carrillo sugiere que cuando se analiza el término modernización, se le asocia con la etiqueta de "marketing" público, frecuentemente empleado en países como Estados Unidos, España y México. Al mismo tiempo, la voz modernización junto a las de desarrollo o cambio suelen tener el mismo significado.⁸

⁷ La teoría de la modernización sostiene que para que los países en vías de desarrollo alcancen niveles de vida dignos, de industrialización y prosperidad económica accesibles, es necesario hacer un cambio profundo en sus valores y estructuras sociales, donde el Estado tiene un papel relevante. Sobre el particular puede revisarse la obra de Samuel P. Huntington, **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**, Paidós, Argentina, 1992.

⁸ Ernesto Carrillo Barroso. "La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea", en **Cambio Político y Gobernabilidad**, Coordinado por Mauricio Merino Huerta, Coedición Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1992, p. 4.

En la época precortesiana, se aprecia una congruencia específica entre la estructura gubernamental y religiosa existente y los diversos sectores de la población; entre su cultura, su educación, y sus perspectivas y las instituciones que las satisfacían; es decir, los requerimientos que presentaba la forma de vida imperante eran correspondidos por la presencia de un entorno político, económico y social que contaba con los instrumentos adecuados para satisfacerlos.

Después de la Conquista y durante los tres siglos de la Colonia se presenta un desfase en los procesos y cambios que sufre la sociedad de la época, porque las estructuras políticas superiores se transforman radicalmente y se constituyen a imagen de las europeas (las españolas); esto implicó un “salto” que no fue seguido de una modificación inmediata en las actitudes, creencias y percepciones culturales, educativas, sociales, etc., que sostenían los miembros de la sociedad.

Esta ambivalencia resultó ser grave ya que las nuevas instituciones importadas no correspondían a los patrones sociales autóctonos. Sin embargo, el transcurso del tiempo hizo evidente la imposibilidad de dar marcha atrás a la Conquista y al coloniaje español, y a la inmersión de este territorio en los procesos del viejo mundo.

De esta forma la sociedad tuvo que adecuarse, sufriendo un penoso proceso de adaptación a las consecuencias que el sincretismo cultural arrastraba. Cuando sobreviene la lucha por la independencia nacional y se persiguen valores tales como la autonomía y la soberanía, los criollos buscan una modificación en las formas de integración de los aparatos institucionales, los cuales tienen que ser transformados.⁹

La influencia de las ideas de la Revolución Francesa y del Federalismo Norteamericano en sectores concretos de la sociedad mexicana, opera como un elemento modernizador que obliga a incorporar en las demandas aquellos elementos presentes en sociedades distintas pero

⁹ Carlos Fuentes describe este pasaje de la vida nacional: ...”Los criollos poseían una conciencia aguda de ser la cima de la sociedad local, y sin embargo desempeñaron un papel secundario frente a los españoles peninsulares... acceso a la función pública y a decisiones políticas. No obstante, la lasitud misma de la administración de Habsburgo en España...prohijaron un sentimiento de supervivencia autónoma y capacidad de autogestión entre los criollos. El relajamiento de la administración colonial en la época de los Austrias se immortalizó en las famosas palabras” “la ley se acata pero no se cumple”. **El Espejo Enterrado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 246-248.

que son, al fin y al cabo, elementos de profundo contenido que nos remiten a ideales y valores de igualdad, libertad y fraternidad.

La necesidad histórica de superar la etapa de sumisión y dependencia, empuja a luchar por la consolidación de la República. Se vive todo el proceso de la Reforma que, podemos decir, se constituye en un caso ejemplar de modernización jurídica y política, misma que fue asimilada y posteriormente promovida por los representantes de los grupos y sectores más modernos de esa época, quienes sostenían actitudes, disposiciones, cultura y educación avanzadas.

La Reforma, como es natural, fue rechazada y cuestionada por aquellos que no compartían esta visión “moderna” (por ejemplo el clero); por aquellos que conservaban para sí elementos tradicionalistas, hostiles a las innovaciones, temerosas del cambio, antitéticos de tal modernización y por ende retrógrados.

Toda nuestra historia, y singularmente la del siglo XIX, demuestra que los procesos modernizadores no se presentan de manera homogénea en todo el escenario nacional; a veces surgen en el ámbito político y de ahí se extienden a otro. A veces la economía (el comercio, la industria, las finanzas, etc.) la que parece provocar los cambios; pero también en ocasiones el cambio pertenece estrictamente a lo social (la educación, la cultura, las comunicaciones, etc.)

Sin embargo, es necesario guardar en la mente que para calificar de moderno a un Estado, éste habrá de buscar mantener el equilibrio en todos sus ámbitos. Naturalmente no es fácil alcanzar este equilibrio, y esto se entiende mejor si se repara en el hecho de que aún después de todos los avatares por los que transcurrimos el siglo XIX, en los primeros años del XX, vivimos una revolución social.

El movimiento de 1910 y las consecuencias inmediatas que de él derivaron, tuvieron una trascendencia tal, que obligaron a modernizar la legislación mexicana, la estructura administrativa –para adecuarla a los nuevos requerimientos- el ejercicio de la vida política, la actividad de los grupos y la creación de los partidos políticos, la difusión de la cultura, la percepción del resto del mundo y, en suma, el funcionamiento de todo el sistema.

En este sentido y porque conocemos y vivimos la historia nacional, es que podemos esperar actuar racionalmente en la modernización de México, tratando de superar, ahora, los retos que surgen en el mundo contemporáneo. En este orden de ideas, y considerando que nuestro ámbito profesional y laboral está directamente relacionado con la política

y la administración pública, es que debemos plantearnos el imperativo de cooperar en su modernización.¹⁰

El México de hoy exige la modernización de diversos aspectos en estas dos ramas para continuar la búsqueda de la consolidación total de nuestros principios de soberanía, libertad, justicia e independencia. ¿Por qué es importante que nuestra administración pública y nuestra política sean modernas? Podemos esgrimir algunas razones:

La política existe como una actividad que se desarrolla en todos los lugares donde se establecen relaciones humanas; sin embargo, adquiere un carácter fundamental cuando estas relaciones se realizan como una actividad propia del Estado ejercida a través de autoridades sobre toda la sociedad, así, sin la política y el derecho no se podría ni siquiera imaginar la existencia de un orden social.

La política implica el ejercicio del poder, del mando, pero también legitimidad y consenso, atributos –éstos últimos– que la propia comunidad debe otorgar a sus autoridades, y que no estarían presentes si los miembros de la sociedad no ven satisfechos sus requerimientos, esto es, si sus perspectivas no van de la mano con las de gobierno.

Es por ello que la política mexicana debe ser modesta, para contar con los elementos que le permitan asimilar los procesos y cambios sociales y económicos que se generan a su alrededor. Los gobernantes deben aplicar las reglas de la modernización para identificar los momentos en que las etapas han sido rebasadas por el devenir de nuevos estadios.

Pero como no es suficiente entender las transformaciones que van ocurriendo, sino que es indispensable responder a ellas y particularmente a las que se constituyen en demandas o requerimientos, la política moderna debe contar, igualmente, con un instrumento moderno que le permita actuar de acuerdo a las exigencias de las circunstancias, el cual es, por excelencia, en sus ámbitos nacional, local y municipal la administración pública.

Esta última habrá de visualizar las características de modernidad respecto de los ciudadanos y respecto del propio sistema político para

¹⁰ “Con la modernización social, la industrialización, la escolarización de la población y la mundialización de la cultura se multiplicó también la pluralidad política de la nación. Se desarrolló una movilización y una organización social sin precedentes. Se formaron nuevos partidos, sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, editoriales, diarios, revistas.” Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, **La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas**. Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 34.

hacerlas compatibles entre sí. Asumimos entonces el hecho de que la modernización de la administración pública está íntimamente relacionada con la modernización política.

Hemos afirmado que nuestra administración pública es nacionalista, antiimperialista, anti dictatorial, justiciera y democrática; características, todas ellas, que ha venido adquiriendo porque ha asumido los diferentes “Estadios Modernos” demandados por la sociedad mexicana en cada momento histórico. La administración nuestra tiene también la fortaleza institucional, es versátil, cambiante y adaptable pero siempre sujeta a Derecho.

Precisamente porque afirmamos que es adaptable, aceptamos que la administración pública no puede considerarse terminada, sino que está inmersa en una constante transformación, a fin de asumir los retos de cada época para potenciar su renovación gradual.

VI. Retos para la modernización político – administrativa.

- El primero es la descentralización para que la administración pueda, por un lado operar eficientemente y por otro adaptarse a la complejidad del propio tejido social.
- El segundo es la profesionalización de los servidores públicos actualizándolos en las nuevas formas del servicio y en el uso constante de las tecnologías de la información y comunicación.
- El tercero que atiende la necesidad de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad.
- El cuarto reto es recuperar la rectoría del Estado, como el ente racionalizador que dé viabilidad al país en el ámbito social, económico y en sus relaciones con el mundo.
- El quinto reto incorporar la participación social en el gobierno, como una forma directa mediante la cual éste último capte y atienda eficientemente los requerimientos que surgen en las

diversas esferas de la sociedad, significa la activación de las acciones concertadoras entre la estructura gubernamental y la sociedad.

- El sexto reto consiste en la concepción integral de la administración pública como instrumento para cumplir los fines del Estado sobre cualquier interés particular.

Reflexionar sobre estas exigencias nos lleva a aceptar que la modernización generalmente pone en movimiento poderosas fuerzas que activan al mismo tiempo elementos modernizantes en otras esferas, los cuales pueden constituirse también en causa de irritación en el ámbito político; así, a toda modernización, se antepone una reacción contraria aún dentro de la propia administración, no obstante que se cuente la autoridad y la legitimidad para efectuar el cambio.

No se puede esperar que la modernización se efectúe de manera automática sino que debe obedecer a un movimiento simultáneo.

Sin embargo, aun existiendo la conciencia de que la modernización de la política es indispensable y de que debe realizarse en sus distintos procesos y estructuras, en México se presentan obstáculos reales o ficticios que retrasan su realización. Por ejemplo los intereses creados alrededor de ciertos “objetos políticos” (puestos, poder, dependencias, etc.) generan “mitos” alrededor de los cuales se teje toda una serie de barreras para dificultar las transformaciones modernizantes.

Por ejemplo, se ha extendido la idea de que la regulación que se ejerce sobre el presupuesto público se constituye en una traba para que éste pueda ser empleado con rapidez y eficacia, y lo que en muchos casos sucede es que no se distribuye ni se calendariza adecuadamente. A este respecto es conveniente mencionar que la asignación de los recursos no se mide en pesos y centavos, sino en el ejercicio del poder que ella misma permite.¹¹

¹¹ Caiden identifica que en los Estados Unidos se conciben dos corrientes en torno al presupuesto público, la eficacia presupuestaria y la naturaleza de la reforma presupuestaria, las cuales dan origen a los modelos de capacidad e incapacidad presupuestaria, cuyo contenido expresan las dificultades presupuestales que son el producto de preferencias políticas. *La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la disciplina*, en **Administración Pública. El Estado de la Disciplina**, Naomi

Otra idea que aparece con frecuencia gira alrededor del supuesto de que las entidades federativas y los municipios no son capaces de asumir las funciones administrativas que eventualmente les delega el centro por no tener recursos ni experiencia. Esto es, naturalmente, otro “mito”, ya que en múltiples ocasiones se ha demostrado que los estados cuentan con información, personal y capacidad de operación y de respuesta para enfrentar y resolver problemas complejos.

Una razón más, que con frecuencia se esgrime como obstáculo para la modernización de la administración es la existencia de una legislación rígida y complicada; quienes sostienen esta posición olvidan que las normas se elaboran para regular la vida en sociedad no para atarla, y que las leyes son susceptibles de modificarse adecuándose a las mismas exigencias de la modernidad.

Existe entonces la necesidad de superar estos “mitos” que obstaculizan la modernización. Requerimos, más bien de una fortísima voluntad de cambio que impulse y apoye a los agentes que jugarán el papel de modernizadores de la política nacional.

Hoy por hoy en México, la existencia de una política moderna exige el fortalecimiento de los poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, para que cada uno asuma integralmente las funciones que en el marco jurídico y la realidad política les asigna.

Es importante también que se consolide el funcionamiento del sistema de partidos y de cada partido en lo individual, ya que de ello depende en gran medida que sigan existiendo en el país cauces institucionales y legales de participación política para la población y que se abarque la gama de posturas ideológicas que legítimamente se sustentan.

El fortalecimiento del sistema de partidos, su presencia a nivel nacional y la posibilidad de un ejercicio democrático más pleno, son razones que permitirán que la población siga otorgando su apoyo al gobierno de la república, que continúe legitimando sus decisiones y que al final, México vigorice su posición ante el resto de las naciones.

En este contexto, hace unos días mencioné en relación a la campaña de la sociedad en torno al “voto blanco” y al “voto nulo” el cual considero que atenta y desafía al sistema político electoral y desde luego al instituido sistema de partidos y su candidatos, y aquí estimo, es el error de la

Lynn y Aaron Wildavsky compiladores, Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999. pp. 318-319.

ciudadanía y de los intelectuales que lo promueven, están mal informados y caerían en irresponsabilidad política al emitir un voto en blanco.¹²

Ante estas circunstancias también el próximo congreso tendría restringida su capacidad de respuesta. Estas son sólo algunas de las reflexiones que habríamos de plantearnos en un futuro cercano. Creo necesario abundar que estas propuestas, sorprendentes por su audacia innovadora nos advierten la necesidad de instituir un control distinto sobre los procesos electorales y sobre la legislación existente. Creo que ha llegado el momento de escuchar con mayor atención las demandas de la sociedad.

Para estos efectos será necesario, por ejemplo, lograr un cambio en los mecanismos electorales que prevalecen hasta hoy, opinamos que deben moverse hacia un sistema electoral que enfatice en la confianza ciudadana. Este último podrá atenderse desde la integración del padrón, en el momento de las votaciones y en la calificación de las elecciones, todo lo cual otorgará una mayor claridad y transparencia en el proceso en su conjunto.

Esta situación nos lleva de la mano hacia la idea de que es necesario, en general, el fortalecimiento de la sociedad civil para que esta sea más participativa, esté más politizada, intervenga en mayor medida en el proceso transformador, modifique su visión del mundo y se adecúe a las nuevas dinámicas del desarrollo institucional.

VII. Conclusiones

Después de un recorrido sobre los distintos tópicos del Estado, la administración pública y la modernización, se pueden establecer algunas ideas a manera de reflexión y propuesta de lo que aún nos hace falta por hacer.

En México contamos con un Estado institucionalmente sólido producto de las transformaciones históricas y de modernización nacional, y que ha sabido guiar el destino del país y de la sociedad, es preciso complementarse Estado y Sociedad Civil para buscar las causas comunes y el beneficio conjunto.

¹² Mesa de Debate en el programa radiofónico del periodista Óscar Mario Beteta, viernes 12 de junio de 2009.

Los medios de comunicación deberán asumir responsablemente su papel de informadores y formadores de opinión para que la población, sobre bases fidedignas, participe, critique, y construya la política nacional. Lo anterior significa activar los canales informativos para que la ciudadanía los emplee adecuadamente; la prensa necesita adoptar un papel de participación social con plena conciencia en todas las esferas de la vida del país.

Otro cambio necesario para la vida del país es restituirle al campo su verdadera importancia y su equilibrio, y en ponderar las reales ventajas de urbanización no sobreestimándolas, para que ésta se desarrolle en forma planeada, racional y no a costa de la vida rural. Es indispensable acabar con la errónea idea de que lo urbano es igual a lo moderno y lo rural es igual a lo atrasado. Seguir sustentando esta posición nos orillaría a olvidar nuestras raíces, nuestro pasado, y a seguir relegando a una importante cantidad de la población mexicana.

Esto nos lleva a considerar otro ámbito que es necesario tomar en cuenta y que es en el que se gestan nuestras relaciones internacionales con el resto del mundo. Pensamos que es necesario un replanteamiento a los términos del intercambio tecnológico, a las condiciones del flujo comercial y a las exigencias del movimiento financiero y crediticio internacionales.

Con respecto al primer punto, países como el nuestro deben ser cautelosos con el tipo de tecnología que adquieran o desarrollen, ya que en muchas ocasiones ésta es atrasada y hasta se encuentra en desuso en naciones poderosas, lo cual ubica siempre en desventaja a algunas sociedades respecto de otras.

En relación al intercambio comercial habrá de fortalecer el mercado interno para generar un mayor flujo económico y dinamizar la planta productiva. Este intercambio debe procurar abrir fronteras y espacios de comercialización diversa con otros países, siempre y cuando las relaciones se den en términos de mayor equidad, porque no se trata de que las naciones pobres adquieran todo lo que las poderosas les quieren vender.

Otro rubro que nuestro país debe cuidar es el relativo a los trabajadores migratorios. En este sentido, es menester replantear el flujo de mano de obra a los Estados Unidos buscando el pleno respeto a los derechos humanos y los derechos laborales. En los últimos años los Ejecutivos de ambas naciones se comprometieron a suscribir un acuerdo migratorio,

sin embargo por razones no del todo explícitas este tema se ha venido postergando indefinidamente.

La modernización para México, no se encuentra en la adopción de modelos y política importados; la modernización nos permitirá seguir gozando de libertad, de justicia, de soberanía, y de independencia. Sin embargo la conservación y la defensa de estos valores, a través de los procesos de transformación, no son gratuitas; toda modernización – desde el momento que implica cambios- tiene su costo administrativo, pero en otras ocasiones y sobre todo cuando el movimiento modernizador es acelerado y vertiginoso como el caso de México.

Lo importante, es que la modernización habrá de coadyuvar siempre en el esfuerzo permanente de mejorar los esquemas democráticos de convivencia social. La modernización que suma a los hombres y a las comunidades conduce a la modernidad. Las acciones que restan, que marginan, que sacrifican a los individuos o a los grupos sociales, conducen a la desigualdad y a la injusticia.

Nosotros, todos, tenemos la palabra y la voluntad para impulsar el proceso de modernización que libere y no ate nuestra perspectiva humanista.

VIII. Bibliografía

- Barroso, Carrillo Ernesto. “La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea”, en **Cambio Político y Gobernabilidad**, coordinado por Mauricio Merino Huerta. Coedición Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.
- Barzelay, Michael. **La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas**, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg José. **La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas**. Ediciones Cal y Arena, México, 2000.
- Blanco, Alejandro. *Política, Modernización y Desarrollo: una revisión de la recepción de Talcott Parsons en la obra de Gino Germani*, en Estudios Sociológicos de El Colegio de México, vol. XXI, No. 63, septiembre/diciembre de 2003.
- Castelazo, R. José. **Administración Pública: una Visión de Estado**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, octubre de 2007.
- Comte, Augusto. **Discurso sobre el Espíritu Positivo**, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- Fuentes, Carlos. **El Espejo Enterrado**, Fondo de Cultura Económica, México, septiembre de 1994.
- Germani, Gino. **Política y Sociedad en una Época de Transición**, Paidós, Argentina, 1977.
- , **Populismo y Contradicción de Clase en Latinoamérica**, Era, México 1973.
- Giddens, Anthony. **Consecuencias de la Modernidad**, Alianza Editorial, España, 1990.
- Habermas, Jürgen. **El Discurso Filosófico de la Modernidad**, Taurus, Madrid, 1989.
- Huntington, P. Samuel. **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**, Paidós, Argentina, 1992.
- Lynn, Naomi B. y Wildavsky Aaron, compiladores. **Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina**, coedición Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.
- Morlino, Leonardo. **Cómo Cambian los Regímenes Políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Peters, Guy. **La Política de la Burocracia**. Coedición Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1999.

Zorrilla Martínez Pedro. *Estado y Modernización de la Administración Pública*, en **Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública**, Diana, México, diciembre de 1989.

JOSÉ CASTELAZO SE HA DESEMPEÑADO COMO SERVIDOR PÚBLICO Y académico. Actualmente, es el Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública y Vicepresidente para América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Gobierno, por Victoria University, Manchester, Reino Unido; Diplomado en Liderazgo para el Cambio por la JFK School of Government, Universidad de Harvard. Actualmente cursa el Doctorado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido Director General en diversas áreas de Gobierno Federal, fue Delegado Político en Iztacalco en la Ciudad de México, por un periodo de seis años. Profesor en importantes instituciones académicas nacionales e internacionales entre las que se destacan la UNAM, el INAP, el Colegio de México, el ITESM y en la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. Ha dirigido diversos institutos políticos, Embajador de México en Costa Rica, Diputado Federal y Secretario del Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat, cargo en el cual desarrolló el concepto de Metrópolis en la Agenda Internacional. Invitado por la Organización de las Naciones Unidas para crear un sistema de Servicio Público en República Dominicana. Asimismo participa como observador en el Comité de Expertos en Administración Pública del mismo organismo internacional. Es autor de ocho libros, entre ellos "Administración Pública: Una visión de Estado", ha escrito un amplio número de artículos en revistas especializadas y es colaborador de diarios nacionales.

“La Capacitación en el Proceso de Reestructuración del Estado, Gobernabilidad Democrática y la Participación Ciudadana”

Guillermo Jorge Giles

Resumen

La ponencia se centrará en la reflexión acerca del empeño del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), de Argentina, en poner a tono sus actividades y acciones de capacitación con la línea política de recuperación y transformación del estado, abierta el 25 de Mayo de 2003. Se trata de una reconversión cultural, de un modo de posesionarse en la vida político social, de mirar la realidad e intervenir en ella. Y reclama cambios de actitud y de aptitud. Con un sentido de contribución se orientan los planes y las políticas de capacitación generadas por el INAP en los últimos años.

Se trata de aportar a la construcción de una gobernabilidad democrática que para ser tal necesita abrir las puertas a la participación de la sociedad. Esto a su vez, reclama de una ciudadanía activa y organizada, capaz de asumir el desafío de participar y ser responsable de lo que esa participación implica. Abrir las puertas del Estado en la preparación de funcionarios, movimientos sociales, intelectuales y ciudadanos ha estado y está cada vez con mayor fuerza en el centro del quehacer del INAP.

I. Los ejes de la reestructuración del estado en la época actual

De dónde venimos

El 25 de Mayo de 2003 asume la Presidencia de la Nación el Dr. Néstor Kirchner. El país siente, en una alta proporción según mediciones y encuestas de época, que la República empezaba un camino de reacomodamiento institucional. Claro, los interrogantes e incertidumbres sobre el nuevo Gobierno eran significativamente mayores a las certezas y presunciones sobre las características, el estilo, las políticas públicas que desarrollaría y expresaría el nuevo elenco gobernante y especialmente el nuevo Presidente.

Al acecho, estaban los fantasmas y las fogatas del reciente incendio que nos había envuelto en la peor de las crisis por la que puede atravesar una Nación: esa que hace sentir la sensación y comprobar la más de las veces fácticamente, que se pierde toda posibilidad de salvar la brújula del colectivo social, que se derrumban las paredes de la institucionalidad, que el descreimiento en la política y en los dirigentes políticos amenaza con llegar hasta los cimientos mismos de la democracia, de sus valores, de sus instituciones, del sistema de vida que supone convivir en democracia.

Larga y reiterada es la lista de consecuencias de nuestra debacle nacional.

Pero a modo de rápida enumeración cronológica podríamos afirmar que cual punto de referencia de nuestro drama mayor, el quiebre, la fractura, la herida mayor en nuestra historia contemporánea, empieza en marzo de 1976 cuando se produce el golpe cívico militar más sangriento que sufriera el conjunto del pueblo argentino. Se borró un modelo de país, una interpretación del país soberano, una manera de convivir en una sociedad solidaria. Se intentó configurar otro país distinto al conocido desde mitad del siglo XX.

El “no te metas”, el “sálvese quién pueda”, el país del slogan: “el silencio es salud”, penetró en todas las calles, en todas las carteleras, en todos

los hogares, en muchas conciencias, estimulando antiquísimos temores de nuestra condición humana.

Es necesario señalar con alta sonoridad, que la década de los noventa, ya en democracia, significó a su tiempo, el triunfo final de aquel modelo de país fragmentado impuesto en la etapa dictatorial.

Era la coronación virtual de un modelo que mientras achicaba al Estado, liberaba y agrandaba la ganancia de los mercaderes del poder económico más concentrado. La participación de la sociedad en los asuntos de la misma sociedad, se achicaba al límite de la sobrevivencia republicana. El bombardeo mediático machacaba día y noche sobre la inutilidad de aquellos fundamentos que dan identidad, nombre y apellido a una nación y a un pueblo, provocando el exilio forzoso de cualquier espejo de ideas igualitarias donde seguir mirándonos. Toda idea de participación era triturada publicitariamente con el bastardeo de que eran ideas anquilosadas, perimidas, recetarios de dogmas que cayeron aplastados allá lejos y hace tiempo.

El olvido oficial se imponía sobre la memoria colectiva; el desmembramiento estatal era presentado como la condición necesaria para construir las autopistas que nos llevarían a un futuro mejor; el acatamiento dócil y sobre actuado a los poderes extra nación, fueron presentados como triunfos de la razón sobre antiguos salvajismos auto referenciales que anidaron otrora en nuestra comunidad.

La administración pública se inundó de manuales de estilo y de nuevos métodos gerenciales que venían para expresar a su modo y graciosamente que el fin de la historia era el fin de la idea de Estado y por tanto, había que admitirlo de una buena vez, nos habíamos transformado en la gran gerencia administradora de una empresa a la que sólo alcanzaba con alimentar periódicamente con los envases comunicacionales y formadores del nuevo tiempo globalizador.

Para evaluar lo recorrido y lo mucho que nos falta andar, es que estamos relatando estas estaciones que dejamos atrás. Para decir que de allí veníamos cuando Nestor Kirchner asumió la presidencia; de allí veníamos cuando comenzamos nuestra labor en este INAP que es el

organismo rector de la capacitación del estado argentino, según reza la normativa vigente.

Discontinuidad, continuidad y nuevos tiempos

Nos propusimos desde el diagnóstico de fin de fiesta que presumía el retiro de las ideas hegemónicas del neo liberalismo, en el después de los dictadores y en el después de Menem, pero más recientemente en el después de la gran frustración que significó el gobierno de de la Rúa y el posterior desenlace de la crisis final con el grotesco dramático de un puñado de presidentes en apenas un puñado de días, nos propusimos decíamos, encarar rápidamente una discontinuidad con el tramo que nos correspondía del plano inclinado en que se había convertido la administración pública.

Abordamos entonces la osada tarea de poner en asamblea a todos los que trabajan desde su creatividad, su experiencia laboral, profesional, pedagógica de hacer capacitación con el conjunto del estado. Escuchamos un coro de lamentos absolutamente legitimados por años de olvido y de ausencia de estímulos tan necesarios para cualquier labor humana. Recuperada la auto confianza, pusimos proa hacia nuevos conocimientos, basados en una pedagogía profundamente participativa. Dijimos que veníamos a clausurar una etapa de vida institucional donde los saberes estaban prefigurados y que tan sólo nos correspondía esparcirlos cual semillas de conocimiento por los rincones, las honduras y los pliegues de la administración.

Dijimos que veníamos a clausurar una manera multiforme, displicente, antojadiza, individualista, arbitraria, no sistemática de la capacitación.

Dijimos que veníamos a poner en valor colectivo las capacidades cultivadas en nuestro Instituto, no para exhalar presuntas virtudes que en su paroxismo intelectual correrían el riesgo de las cosas y los asuntos intransferibles.

Por el contrario, veníamos a sostener una pedagogía que parte por admitir, sostener y valorar que el conocimiento tiene su residencia allí donde se trabaja diariamente.

Para ir a las cosas, como nos sugirieron a edad temprana del siglo que pasó, establecimos que la planificación de la capacitación debía elaborarse en cada lugar de trabajo y con la participación de todos; pero debíamos hacer que esa participación tenga su vértice decisorio en la máxima autoridad de cada organismo. ¿Porqué? Porque el valor de la capacitación debiera estar siempre imbricado en las metas estratégicas y en los pasos de coyuntura que el colectivo organizacional vaya dando. Sostenemos que la autoridad política, sin dudas, es la que garantiza y señala el “hacia donde vamos” de cada organismo. Por ende, la capacitación debe acudir al servicio de tales metas.

No concebirlo ni hacerlo así, supondría el peligroso y estéril paralelismo de disociar entre lo que se hace y lo que se capacita.

La capacitación entonces, ocurre en esta etapa en que el estado se reconstruye para ponerlo al servicio de toda la sociedad y en particular de los sectores más humildes. Por tanto, concebimos la política de capacitación que desarrollamos “al servicio de”, “en respuesta a”, es decir, respondiendo a tal o cual demanda y no en el camino unidireccional de ofertar saberes preconcebidos.

De todos modos sabemos que los nuevos tiempos no alcanzan a satisfacer todas las necesidades de cambio que proyectamos. Hay una continuidad que resulta a veces agobiante y por momentos insalvables que nos remiten a una lógica funcional más identificada con lo pasado que con el futuro pergeñado.

Es que el tan meneado “miedo o resistencia al cambio”, no es más que la expresión de un imperativo histórico que podríamos resumirlo así: el Estado es una construcción social. No es, aunque les pese a los normativistas, un dechado de purezas y de impurezas normativas o suma de capas geológicas de funcionariados que prefiguran y expresan al estado en cada etapa histórica. Señoras y señoras, diría un presentador de espectáculos: he aquí la sociedad, es decir, he aquí el estado.

Queremos decir, que los avances y retrocesos que experimentan las políticas públicas y sus reformas, entre ellas la política de capacitación, debemos enmarcarlos en la complejidad de toda construcción social.

Es este contexto el que debemos tener presente a la hora de diseñar una política de capacitación y formación que sólo encuentra su destino en tanto y cuanto sirva al trabajo de los servidores públicos de la administración. Todo lo demás, lo estrictamente educativo en su acepción sistémica, debemos buscarlo en la escuela y en la universidad. Queda mucho por andar. Pero de algo estamos seguros: la capacitación que impulsamos está íntimamente asociada a la participación de todos los agentes estatales, en primer lugar y de la sociedad en su conjunto, en otro lugar muy importante pero sin dudas, diferente.

II. Gobernabilidad y Participación

Gobernabilidad, gobernanza, buen gobierno y gobernabilidad democrática, son conceptos de significados diversos. Por la multiplicidad y yuxtaposición de significaciones que se adjudica a cada uno de ellos y también porque, en general, en nuestro continente, *gobernabilidad* se emplea como sinónimo de *gobernanza*. No se hace aquí la distinción entre ambos como sí ocurre en Europa, EEUU y en los organismos internacionales.

En tales ámbitos, se entiende por *gobernabilidad* a la cualidad de gobernable que tiene o no un país; y por *gobernanza* el modo en que se logra esa gobernabilidad, acotado por algunos como la concertación de voluntades y la construcción de salidas consensuales entre instituciones y sociedad civil.

Sin entrar en cuestionamientos posibles sobre tal definición de *gobernanza*, proponemos una mirada flexible que permita entenderla como método o sistema de gobierno que busca garantizar la gobernabilidad, independientemente de si lo logran o no.

Por ejemplo, el gobierno de De La Rúa. No es que careciera de gobernanza, sino que su modo de gobernar sin consensos y de espaldas

a la realidad, en lo social y en lo político, hizo colapsar sus posibilidades de gobernabilidad. Ello se evidenció al estallar la crisis social y con ella su gobierno.

En resumen: Si aceptamos que el concepto *gobernanza* hace referencia a las técnicas o métodos de gobierno desarrollados como respuesta a una crisis de gobernabilidad, y que el de *gobernabilidad* se refiere a la estabilidad que garantiza a los gobernantes la preservación y el ejercicio del poder, es decir, a la cualidad de “gobernable” de un país en determinado momento, no resulta difícil comprender los nexos estrechos que se establecen entre uno y otro concepto. Quizá por ello, en nuestro continente, se utiliza mayoritariamente un solo concepto: *gobernabilidad*, para tratar también lo referente a *gobernanza* o *gobernancia*. Esta conceptualización sería la base para la definición de lo que se entiende por gobernabilidad democrática y, de conjunto, conformaría la plataforma de partida para pensar hoy en la *participación ciudadana* como un componente central de la renovación y profundización de la democracia y, a la vez, de la ciudadanía. Lograr tal objetivo requiere que el apelo a la participación ciudadana, involucre a la sociedad y sus organizaciones, a los sectores económicos y al Estado para construir un modo de coexistencia basado en una suerte de coparticipación y corresponsabilidad político-social por parte de todos y cada uno de los participantes.

Esto demanda profundizar la democracia, abrir canales a nuevas formas de representación política que conjuguen la participación y las formas e instancias de toma de decisiones que -además de lo anterior y a partir de ello- se basen en la formación de consenso social de modo tal que las decisiones que se tomen resulten sostenibles y sustentables por la sociedad más allá de los gobiernos de turno. A esta conjunción de actores, factores y principios denominamos *gobernabilidad democrática*.

En un continente que vive en situación de democracia continua apenas hace un poco más de 30 años, la vigencia de la institucionalidad democrática no implica por sí misma la gobernabilidad, y mucho menos la gobernabilidad democrática. Tal es así, que en condiciones de democracia institucional y gobiernos elegidos en las urnas, se han

diseñado y/o consolidado en muchos países de Latinoamérica sociedades profundamente excluyentes y discriminatorias, se ha vaciado de legitimidad a las instituciones jurídicas y políticas y se ha generalizado la corrupción en distintos ámbitos de gobiernos y/o estados, con el consiguiente descrédito y desvalorización de la política y la democracia. La reiterada interrogante, “¿Para qué sirven?”, frecuentemente obtiene la respuesta tajante de: “Para nada”, que resulta altamente peligrosa para las sociedades latinoamericanas, puesto que amenaza la democracia y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Gobernabilidad democrática, participación política y movimientos sociales

Resulta un desafío ineludible pensar cómo profundizar la *gobernabilidad democrática*, aunque en realidad, se trata de construirla, teniendo en cuenta que se trata de una gobernabilidad fundamentada en la conjunción de los principios antes mencionados y facultada para ponerlos en práctica, es decir, desarrollarlos, apostando a la concertación de fuerzas, voluntades y saberes sociales, políticos y culturales. Y esto demanda de la *participación creciente de amplios sectores y actores sociales*. Construir los escenarios propicios para ello gravita en el centro de la posibilidad de consolidar y profundizar las democracias en Latinoamérica.

Pero, ¿cómo definir la participación?

Un breve recorrido por diversas interpretaciones muestra por ejemplo, que:

- Participar se suele entender como sinónimo de “estar presente”.
- Participar es asumir los problemas desde lo cotidiano.
- Participar es comprometerse.

- Es un proceso mediante el cual la gente construye la lucha.
- Es un elemento de producción colectiva de ideas, saberes, propuestas, soluciones, con beneficios también colectivos.
- Es un proceso arraigado en territorios concretos, desde los que se garantiza la participación directa de la población.
- Participar es = a lentitud: encuentros, asambleas, jornadas de trabajo, reflexión. Por eso es una dificultad: va a un ritmo lento.
- Es un proceso mediante el cual la gente empieza a valorarse a sí misma y empieza a reclamar su voz en la sociedad.
- Participar implica tener poder de decisión.
- Es el sustrato último y primero de la democracia.

A modo de síntesis puede decirse que, en lo que hace a gobernabilidad democrática, por participación social se entiende, en primer lugar, la conciencia (y la actitud) de que se es parte de un colectivo mayor y que es necesario y positivo reunirse con otros para debatir puntos de vista sobre problemas comunes, decidir qué hacer y definir acciones comunes para resolverlos. Esto supone participar de la concreción de las resoluciones conjuntas y compartir la responsabilidad de los resultados. Los procesos participativos (denominados tales) que convocan a los grupos, organizaciones, comunidades, ciudadanos, etc., en un rol pasivo, quedando las decisiones en mano de pocos, son considerados, generalmente, simbólicos, aparentes. En el caso de la gobernabilidad democrática, en la perspectiva que sostenemos, se trata de impulsar el desarrollo de una participación plena, integral de todos los actores participantes, es decir, en todas las dimensiones y etapas del proceso. Mirando esto desde la óptica de la capacitación, resulta vital para este empeño, identificar a los actores participantes o que podrían participar, y darse a la tarea de capacitarlos para tales funciones y responsabilidades, incluyendo, en primer lugar, a las propias instituciones del Estado, es

decir, a los funcionarios de estas vinculados a tales actividades. Hay que recordar que, como señala Guillermo O'Donnell, Estado y sociedad son un espacio de mutua constitución. Por lo que, entender y explicarse uno implica hacer lo mismo con lo otro y, fundamentalmente, respecto de sus interconexiones. Esto es vital de tener en cuenta, sobre todo cuando se trata de recuperar el Estado de su tendencioso y erróneo "desplazamiento" por parte del mercado. Como señaló Norberto Lechner, el Estado tiene un rol en la construcción de un tipo de orden social que no puede ocuparlo el mercado porque éste es incapaz –como lo ha demostrado reiteradamente- de construir coherencia y homogeneidad social. De ahí se comprende su crítica a los procesos de reforma del estado emprendidos en la década de los 90.

Es en virtud de estos presupuestos políticos que, sobre la base de la voluntad política del anterior y el actual gobierno de recuperar y reconstruir el Estado como regulador social, el INAP actualizó y desarrolla las líneas fundamentales de la actividad de capacitación desde el 2003. Y lo hace en una doble dimensión y extensión: por un lado, actualizando y vigorizando la capacitación que naturalmente la institución brinda a los funcionarios públicos y, por otro, extendiendo dicha actividad, con los contenidos y metodologías propias necesarias, a los movimientos sociales que necesariamente son, serán o podrán ser parte de los actores de la concertación, sin cuya participación es imposible pensar en una gobernabilidad democrática.

En lo que hace a la participación de los movimientos sociales (sociedad civil) en esferas tradicionalmente no propias (sociedad política), está claro que esta no se logrará de modo espontáneo, sino con el apoyo de procesos de capacitación y con las condiciones institucionales y jurídicas necesarias para ello. Entendemos que la capacitación es simultáneamente una construcción y resultante práctica y teórica, de ahí que el INAP, en su quehacer en este sentido, defina sus labores de capacitación contando también con el soporte de investigaciones sobre cultura política, realizadas con la participación de movimientos sociales (investigación acción participativa). Con ellas rescata las experiencias concretas de los movimientos, y recupera críticamente los elementos que

posteriormente intervienen en la definición de los diseños de capacitación para sus integrantes. Esto, además, abona el terreno al crecimiento de los conocimientos, así devenidos saberes colectivos.

¿Oposición o complementariedad entre democracia participativa y representativa?

De lo que se trata es de contribuir a formar actores plenos del nuestro quehacer social y político. Por ello, el modo participativo impulsado, articulado a los procesos de construcción de gobernabilidad democrática, choca con los mecanismos tradicionales de representación política y también con los de funcionamiento del Estado y de definición e implementación de las políticas públicas, habituados ambos a la sustitución de los representados, que implica para estos, la delegación de una parte de sus derechos y deberes ciudadanos.

Es precisamente por ello que la democracia participativa que impulsamos no contrapone participación y representación, sino que promueve un nuevo tipo de diálogo entre ambas. Para que ello sea posible, la representación no puede basarse en la apropiación del derecho de los representados/as, sino en su promoción. La apropiación implica la delegación y viceversa; cambiar la cultura generada y acuñada por una de estas prácticas implica también, por tanto, el cambio de la otra. Es necesario entonces que la representación se asiente y combine con la participación protagónica de hombres y mujeres, fundando -de conjunto- un nuevo tipo de ciudadanía, de sociedad, de Estado, de poder (articulación Estado-Sociedad).

La participación se articula directamente con la construcción democrático-participativa de un nuevo país: solidario y con justicia social, que reclama ciudadanos concientes, capaces de construirlo y sostenerlo. Es por eso que no puede entenderse (ni reducirse a) la aplicación de un conjunto de técnicas y métodos para dinamizar reuniones, encuentros, foros de discusión, sino como el sustrato mismo de su existencia y desarrollo.

La participación es, por tanto, la base para el desarrollo interno de las organizaciones y también para discutir espacios de participación dentro de la sociedad. Es medio y a la vez principio rector, interarticulado con la búsqueda de concreción de su objetivo guía: construir una participación social articulada al quehacer político público que garantice la construcción de un Estado fundamentado en la justicia y equidad social.

¿Cuáles serían los objetivos a tener en cuenta para que la capacitación contribuya a propiciar la participación sostenida de los movimientos sociales en el ámbito político público de sectores sociales? Apuntaremos dos que consideramos centrales:

- Desarrollar la conciencia participativa de la población.
- Aportar a la construcción de una cultura de participación.

A continuación expondremos sintéticamente las actividades fundamentales que hemos desarrollado y desarrollamos en este sentido.

Estudios de cultura política

Un elemento que ha sido central en nuestra labor, como punto de partida en esta problemática, ha sido el de profundizar en la cultura política de movimientos sociales urbanos, particularmente con sectores de desocupados del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

El ejemplo concreto en este sentido, es la investigación que llevamos adelante en los años 2006 y 2007 con movimientos de desocupados de la capital. Su título es: “Cultura política. La experiencia de: El Comedor los Pibes, La Boca, y el Proyecto Monteagudo, MTL (Parque Patricios).”

La cultura política es un rasgo distintivo de la personalidad, es decir, del individuo. Los rasgos distintivos de la personalidad, entre ellos, la cultura política, se desarrollan y expresan solamente en la vida social, es decir, en interacción social. La identidad se constituye –entre otros elementos– articulando tradiciones, experiencias, oficios, deseos, significaciones, simbología, saberes, capacidades, sentimientos, pertenencias, posibilidades de movilidad social, gustos y preferencias, etc. Esto puede

aplicarse al plano estrictamente político o a otros. En lo que nos ocupa, la identidad –que es múltiple e integrada-, condensa y proyecta sus factores conformantes estructurándolos a partir de su ser social, su experiencia de lucha, sus espiritualidades, su modo de vida, sus saberes concientes o no, sus aspiraciones y proyecciones. “Desde nuestra perspectiva, la cultura política refiere a las imágenes y sentidos sobre la acción colectiva que hay en una sociedad y a las imágenes, estilos y lenguajes de la acción política. Dicho en otros términos, al modo como se define en una sociedad determinada la matriz de relación entre el Estado, la estructura político-partidaria y la base social o sociedad civil.” (La cultura política aparece acá como una especie de eslabón mediador entre el Estado, los partidos y la sociedad civil expresado en imágenes, sentidos, estilos y lenguajes: la cultura sería el entramado de esos elementos.) [Garretón, A. Manuel, *La faz sumergida del iceberg*. Estudios sobre la transformación cultural, Cesoc/LOM, Santiago de Chile, 1994, p. 20] Asumiremos aquí que la cultura política es una “totalidad integrada” en la que se entrelazan orgánicamente la conciencia política orientada por la ideología política y la obra política real del pueblo.

- *Formación política y movimientos sociales*

Conjugando los resultados de la investigación con conversaciones con referentes de movimientos sociales y con las experiencias de la investigación misma -que ha implicado permanencias en las organizaciones y barrios durante meses-, hemos definido contenidos y metodologías, y ajustado los objetivos y la fundamentación.

En síntesis podríamos reseñar aquí que los mismos tienen como destinatarios fundamentales a actores sociales que intervienen en la vida política nacional. Se trata de un grupo humano sumamente heterogéneo en edades, sexo, nivel de escolaridad alcanzada, saberes, integración laboral, experiencia organizacional y laboral, incluso por su procedencia de diversas regiones del país.

El curso se ha diseñado buscando brindar herramientas conceptuales para pensar la política, lo político y la construcción de los consensos sociales desde otro lugar: la participación inclusiva o la inclusión participativa como camino para fortalecer y redimensionar la democracia. Se busca contribuir al fortalecimiento de la decisión estatal y de las organizaciones sociales de aportar a la construcción de una gobernabilidad democrática (es decir, con responsabilidad ciudadana compartida).

Se espera que estos cursos sensibilicen a los participantes y de este modo –contando con la voluntad de las organizaciones- sea posible modificar las capacidades de las organizaciones (y sus militantes) en los ámbitos sociales y políticos públicos en los que interactúan con el estado y también en sus comunidades o ámbitos de vida e influencia. El objetivo es que contribuyan a que las organizaciones estén más capacitadas para poder comprender la propuesta de gobernabilidad democrática y la importancia que para lograrla tiene su participación como actores pro-activos, no limitados a ser demandantes.

Posicionarse como protagonistas implica un cambio de actitud. Participar de este tipo de cursos ya indica que ella existe, pero se trata de cualificarla y contribuir a conjugarla con la aptitud.

Cooperación internacional

Coincidiendo con esta línea de trabajo desarrollada por nuestra institución, venimos desarrollando procesos de cooperación en capacitación con países hermanos del MERCOSUR y particularmente, en este sentido, con el gobierno de Bolivia.

Hemos establecido un acuerdo de cooperación entre el SNAP, el INAP y el FOAR, destinado fundamentalmente a apoyar las actividades que desarrolla el SNAP, contribuyendo con nuestra participación a fortalecer sus procesos de capacitación de funcionarios y de los movimientos sociales que son o deben ser parte del gobierno. En esta línea hemos apoyado el diseño y la realización del Diplomado en Gestión Pública

Intercultural, que viene realizando el SNAP desde inicios del año 2007, y cuyos textos serán prontamente publicados.

El contenido de estos cursos se orienta a capacitación teórico-metodológica de los movimientos sociales en lo que hace a construcción de una sociedad y en Estado multi e intercultural como base para la construcción de una gobernabilidad democrática, tal y como esta es necesaria y posible en la Bolivia actual.

Además, recientemente y siempre a solicitud del SNAP, desarrollamos un proceso de capacitación para el análisis de las coyunturas políticas orientada tanto a funcionarios de gobierno, parlamentarios y referentes de movimientos sociales de todo el país.

Formación de ciudadanía y funcionarios del estado

En tanto queremos abordar una amplia política de participación que incluya a funcionarios, agentes de la administración pública y ciudadanos comprometidos en el fortalecimiento del estado, desarrollamos diferentes Programas, Ciclos y Seminarios que expresan algunos de los conceptos enunciados. Tal fue la intencionalidad del:

Ciclo de Conferencias con Autoridades del Gobierno Nacional: “Hacia la Argentina que queremos: reflexiones sobre el Estado”

Ciclo de Debates “Arturo Jauretche: La reconstrucción del Estado y el pensamiento nacional”, coordinado por el Profesor Norberto Galasso.

Ciclo “Estado, desarrollo democrático y construcción de ciudadanía”.

Ciclo “Pensando y Capacitando para y desde el MERCOSUR”

A través del Plan Anual del INAP, abordamos toda la gama posible y necesaria de los procesos de formación y capacitación que venimos desarrollando. Al sólo efecto de consignar un muestrario de aquellos que buscan precisamente el logro de mayor participación, apertura y alcance a los funcionarios públicos y a la ciudadanía en general, resaltamos aquellos que compartimos desde la Secretaría de la Gestión Pública:

- El Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el PROCAE:
 - Introducción a una Cultura de Derechos Humanos
 - Herramientas metodológicas para la evaluación de organizaciones de la sociedad civil.
 - Gestión de Calidad en Turismo
 - Introducción a las normas IRAM ISO 9000 y su aplicación en organizaciones públicas.
 - Liderazgo en contextos y organizaciones complejas.
 - Mantenimiento y Servicios: se brinda capacitación para los oficios ejercidos por servidores públicos en la Administración, como por ejemplo, Instalaciones Eléctricas, Sanitarios, Carpintería, Seguridad en el Trabajo.

Esta área la desarrollamos con los profesionales de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), con una prestación de excelencia.

El INAP extiende la capacitación a la ciudadanía propiciando el establecimiento de espacios en donde sea posible el debate abierto sobre el papel del Estado y su reconstrucción orientada a servir de manera efectiva a la sociedad.

Los participantes de Conferencias, Seminarios y Talleres participan de un espacio en el que es posible interpretar las orientaciones de las Políticas Públicas, construir consensos, evaluar doctrinas de gestión con utilidad para sus fines compartidos.

Mediante esta actividad el INAP desarrolla un espacio abierto, inteligente, integrador, superador de diferencias o conflictos, de contraste de ideas, enfoques y abordajes, en temas demandantes de la acción de gobierno en el corto y mediano plazo.

Por otra parte, la creciente demanda de la sociedad civil de participación, articulación y protagonismo en la implementación de las políticas públicas y la demanda de mayores niveles de calidad en las prestaciones y en el accionar del sector público vuelven necesario un espacio de debate, coordinación y articulación para cada política específica, que posibilite una mayor efectividad en el accionar del conjunto de las áreas de gobierno y de la sociedad civil, con participación de distintos

organismos públicos, de representaciones sectoriales y de organizaciones no gubernamentales.

Así como nuestro Programa Estado, Desarrollo Democrático y Construcción de Ciudadanía, fue atravesando por distintas temáticas y disciplinas - Política, Filosofía, Economía, Historia Argentina y Latinoamericana, MERCOSUR- , el Programa Participación y Liderazgo, a distancia y semi-presencial, incluye por ejemplo:

- Introducción la prevención y resolución de conflictos (INAP-SGP- Proyecto de Modernización- PROCAE , con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)
- Todos Somos MERCOSUR (Con el Ministerio de Relaciones Exteriores)
- Programa Nacional de Jóvenes Líderes (Secretaría de la Gestión Pública- PROCAE- INAP)
- Capacitación de Autoridades de Mesas Electorales (con el Ministerio del Interior)
- Facilidades de Emprendimientos Productivos (con el Ministerio de Desarrollo Social)
- Programa “Juana Azurduy”, Derechos de la Mujer (con el Ministerio de Desarrollo Social)

No nos propusimos otra meta que aquello que aprendimos con Don Paulo Freire: enseñar aprendiendo y aprender en comunidad, nunca en soledad.

En el Ciclo con las Autoridades del Gobierno, sugerimos a los Ministros y Secretarios de Estado que pasaron por nuestra casa, que no esperábamos de ellos recetas mágicas para la gestión. Simplemente porque no creemos, desde hace mucho tiempo, en receta alguna. Sí esperamos, nos relaten sus escollos, problemas, dificultades, penumbras, límites, para gestionar. En tanto tengamos conocimiento de esta desnudez, podíamos planificar, proyectar y ejercer nuestro rol de escuela gubernamental de formación de los funcionarios públicos.

Todas las incertidumbres están abiertas. Para seguir creciendo y aportando a este proceso que hoy vive nuestra región, debemos convencernos que hemos venido para inventar el mundo, no para aceptarlo como nos vino dado. Se cayeron todas las respuestas posibles a las preguntas concebidas desde un mundo que ya no es.

En estas honduras queremos seguir asentando las nuevas políticas de capacitación del estado. La participación, desde esta mirada, es un valor imprescindible en esta nueva etapa que vive nuestra América.

III. Conclusiones

Hacia el Bicentenario de nuestras Independencias americanas

La etapa neo liberal, globalizadora y desnacionalizadora que atravesamos recientemente, estuvo signada fuertemente por una concepción autoritaria y deshumanizadora de toda labor colectiva. El estado no escapó a esta ola. Por el contrario, estuvo en la primera fila alcanzada por el tsunami devastador que asoló nuestras pampas, llanos y montañas.

Ahora vino el desafío de construir otro estado. Ese estado deberá ser necesariamente participativo y democrático. Donde la eficiencia en la gestión esté asociada indefectiblemente con brindar mejores servicios a la sociedad en su conjunto y no a que cierren las cuentas financieras que satisfagan a unos pocos en detrimento de los muchos.

Dijo la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner: “los problemas de la democracia se resuelven con más democracia”.

La política de capacitación deberá acompañar, interpretar, expresar, traducir, los nuevos signos de una nueva etapa. De allí que en el estribo de nuestras conclusiones, queremos señalar la imperativa necesidad de proyectar un estado moderno y eficiente que de respuestas ágiles y convincentes a las demandas de la sociedad. La política de capacitación debe y sólo debe estar al servicio de esta necesidad histórica.

No se nos escapa la incompreensión y el desacople que aún subsiste en gran medida entre las clásicas o nuevas dirigencias y las ideas

impulsoras de formar para un nuevo estado. Es parte de la batalla cultural y profundamente política que debemos emprender todos los días. Debemos vencer, persuadiendo, en el convencimiento que no hay nuevo estado sin los cuadros y agentes capacitados para conducirlo. De lo contrario, estaremos condenados a capacitarnos para un mundo y un estado que ya no está, que ya fue. Es decir, condenados a esperar la cosecha en un desierto de sal.

La ocasión de marchar mas temprano que tarde hacia el Bicentenario de varias de nuestras naciones, es la propicia para avanzar hacia una política participativa donde la sociedad se exprese e identifique con la cosa pública para decidir su propio destino, en el marco de la Constitución y las leyes vigentes.

Para eso, simplemente para eso, sirve una política seria, posible, democrática, participativa de la capacitación en el Estado.

Ya sabemos el Estado que no queremos; ni un estado ancho y ajeno ni un estado mínimo que sirva gerencialmente a los intereses de los poderosos de turno. Este Estado que hoy estamos reconstruyendo precisa, lo volvemos a decir, mejores servicios para el conjunto social y comunitario y para ello promueve, en primer lugar, ciudadanos servidores públicos cada vez más capacitados y formados en este destino común que a diario construimos en nuestro país y en toda Latinoamérica.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2008) Libro Institucional de la SGP. "El Estado que somos y el Estado que queremos."
- Galasso, Norberto (2004) Ciclo "Arturo Jauretche, la reconstrucción del Estado y el pensamiento nacional", del INAP.
- García Linera, Álvaro (2005), *Estado multinacional*. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias, Editorial Malatesta, La Paz.
- Ivancich, Norberto (2004) Ciclo "Arturo Jauretche, la reconstrucción del Estado y el pensamiento nacional", del INAP
- Munck, Jean de (2001), "La mediación en la gestión de conflictos", Consultado en: www.sappiens.com 16/07/2007
- Patzi Paco, Félix (2006), *Etnofagia estatal*. Modernas Formas de violencia simbólica, Ministerio de Educación y Culturas, La Paz, (Segunda Edición).
- Prado Noya, Mariana (2007), "Memoria. Taller de Gestión pública indígena e intercultural", Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Descentralización, Dirección General de Políticas Comunitarias, con el apoyo de PADEP/GTZ, AECI, Consultado en: www.padep.org.bo 16/07/2007
- Rauber, Isabel (2000), *Construcción de poder desde abajo, Claves para una nueva estrategia*, Pasado y Presente XXI, Santo Domingo.
- (2004), *Movimientos sociales y representación política. Articulaciones*, Ciencias Sociales, La Habana.
- (2007), "Aproximación a la Cultura Política de los Desocupados. Estudio de caso en Capital y Gran Buenos Aires", Informe de investigación, INAP, Buenos Aires

GUILLERMO JORGE GILES. EX DIPUTADO NACIONAL, ACTUALMENTE Director Nacional INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP) de la Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros. Columnista de los diarios: "Miradas al Sur", "Bae" y "El Argentino". Autor de: "Los caminos de Germán Abdala". Editorial Colihue y "Allí va la vida – la masacre de Margarita Belén" de editorial Colihue.

Localización actual: Av. Roque Sáenz Peña 511 (1035), 2º piso, oficina 203, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. E-mail: jgiles@sgp.gov.ar

Tel/ fax: (5411) 4345-7533; Página institucional: www.inap.gov.ar

Desarrollo de Competencias de Funcionarios en la Administración Pública Brasileña

Helena Kerr do Amaral

Introducción

Tenemos un gran desafío en la administración pública brasileña: aumentar la capacidad de gobierno en la gestión de las políticas públicas en Brasil. El perfeccionamiento permanente de funcionarios podrá contribuir mucho para el mejoramiento de la calidad de la función pública. No es una demanda interna a la función pública, sino una necesidad, casi un imperativo para ampliar la competitividad del país, de manera que se logre asegurar un desarrollo sostenible y menos desigual.

Podemos constatar en la literatura que existe un elevado grado de correlación entre el desempeño económico y el funcionamiento confiable de la administración pública (KARMACK, 2004, p.12). Es decir, una economía dinámica depende de la eficiencia de su sector público. Esto probablemente explique, desde el final de los años 90, una cierta convergencia de acciones dirigidas al aumento de la eficiencia, así como la preocupación en construir una mayor capacidad del Estado –la creación del gobierno electrónico es un ejemplo.

Brasil ha realizado grandes avances en el mejoramiento y perfeccionamiento de su administración pública. El “costo Brasil”, asunto abordado siempre de manera peyorativa, dejó de frecuentar los periódicos con la constancia del inicio de los años 90, lo que no significa que los problemas hayan sido superados. Además, persisten, por ejemplo, barreras a la exportación por ineficiencia de las autoridades portuarias, de licencias para funcionamiento o extinción de empresas que

demandan plazos inmensos, entre otros, sobre todo en la comparación internacional, a pesar de grandes inversiones en áreas estratégicas con el uso cada vez más intensivo de tecnología de la información.

No obstante, ¿sería una dificultad brasileña? ¿Es posible la excelencia en la administración pública? Este tema viene siendo discutido a nivel mundial desde hace décadas. Y, a pesar de las gigantescas dificultades, la práctica nos muestra que es posible desarrollar cambios de hábito, mentalidad, estructura, comportamiento y reglas, que mejoran objetivamente el estándar de calidad de los servicios públicos. Fue así en Nueva York, con el centro de tecnología de gobierno con fuerte impacto en los servicios hospitalarios; en el acuerdo de decenas de ayuntamientos con los sindicatos en el norte de los Estados Unidos para mejorar la calidad de la enseñanza pública; en el programa de atención al ciudadano "*Poupa Tempo*" (ahorra tiempo) en el Estado de Sao Paulo - Brasil; en los actuales programas de inclusión social del gobierno Lula, como el "*Bolsa Familia*"; en los programas de Salud de la Familia diseminados por todo el país; y en los programas de inclusión digital en diversos países, entre ellos Brasil.

Sin embargo, a pesar de ese éxito localizado, persiste una enorme disonancia entre el mundo real y el prometido por los gobiernos en los servicios públicos. Los brasileños, con mucha razón, tienen una imagen tan generalizada cuanto mala de dichos servicios: pésima calidad y elevado costo financiero y social.

Por atrás de la ineficiencia y de la supuesta irracionalidad de la máquina pública, existen relaciones de poder, de dominación, muchas veces embebidas por la política, pero irremediablemente impregnadas por una red de intereses materiales, que diferencian los grupos de los que ganan más de la inmensa mayoría de la población que pierde casi siempre y, por su debilidad política y baja capacidad de formar opinión, recibe un tratamiento pasteurizado. La cruda racionalidad que afianzó raíces en toda la administración pública brasileña sugiere la duplicidad de un discurso genérico por cambios que se traducen, al mismo tiempo, en una férrea oposición a cualquier cambio efectivo en la administración pública.

El problema, evidentemente, no se agota en el funcionalismo. Toca directamente en las relaciones autoritarias que aún marcan Estado y sociedad en Brasil. Relaciones que sustentan un Estado enyesado burocráticamente, con poca capacidad de gestión, opaco e intransponible para el ciudadano común. Cambiar, en este caso, significa valorizar efectivamente al funcionario, mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, disminuir la red de ventajas acumulativas para algunos pocos y evitar desperdicios. También, significa ver a la administración y a los funcionarios con otros ojos. Parece fácil. Pero, en el lenguaje de la política, cambiar significa revolver un avispero.

Es por esta razón que vamos a observar, con atención especial, el factor que juzgamos crítico para el mejoramiento de la función pública: el funcionario público y su capacitación para los desafíos contemporáneos. Creemos que, para que la administración pública brasileña sea, de hecho, uno de los factores de riqueza y de ventaja competitiva del país, sea imprescindible invertir en los funcionarios. El hecho crítico sería la existencia de funcionarios profesionalizados. Analizaremos este tema bajo la luz del contexto en que la presente administración fue constituida y apuntar las prioridades de desarrollo de competencias para dar impulso a esta capacitación tan estratégica para la nación. El énfasis será dado al desarrollo personal y organizativo de la administración pública federal brasileña.

Características de la administración pública brasileña

La administración pública brasileña tiene aspectos peculiares, históricamente construidos. Destacamos tres dimensiones que ayudan a entender estas características: el modelo híbrido de carreras de funcionarios; el tipo de federalismo brasileño; y el ambiente en que opera la administración, marcado por una gran heterogeneidad social y económica.

Por no haber completado la construcción de una burocracia weberiana, nunca se consolidó en el país el modelo de carreras, que, para efecto pedagógico, podríamos decir que predomina en países como Francia,

Japón o Canadá. Describimos esta especificidad como el modelo híbrido de las carreras de funcionarios.

Desde la constitución del Estado moderno en Brasil, a mediados de los años 30, el Departamento de Administración de la Función Pública (*Departamento de Administração do Serviço Público - DASP*) buscaba, por medio de oposiciones y de planes de cargos y salarios detallados, construir burocracias de este tipo. La crítica a la Vieja República (1889 – 1930), donde los apadrinamientos eran frecuentes, llevaban a creer que el modelo de carreras eliminaría los vicios patrimoniales o clientelistas, tan bien descritos por Raimundo Faoro (2001). Fueron realizados diversos movimientos de construcción de instituciones dirigidas para ese fin, pero apenas lograron resultados parciales. El Decreto Ley 200, de 1967, que trataba de la organización de la administración federal y establecía directrices para la reforma administrativa, preveía la constitución de una burocracia weberiana.

A inicio de los años 70, buscando una mayor flexibilidad, se constituyó un modelo híbrido, donde los funcionarios de empresas estatales y de fundaciones públicas, sometidos al contrato laboral del sector privado, con buenos salarios, planes privados de salud y sin estabilidad en el empleo, estaban lado a lado con funcionarios estables, con derecho a jubilaciones integrales, pero con menores salarios.

La Constitución de 1988 intenta romper con esa dicotomía, creando el Régimen Jurídico Único. Sólo a partir de esta fecha las oposiciones se vuelven, de hecho, el medio esencial para ingreso en la administración pública brasileña. Conviven, por otro lado, con un grado de libertad bastante significativo para nombramiento de cargos de confianza de libre designación.

Sin embargo, no tenemos una administración con la flexibilidad de países como Suecia, Finlandia o Nueva Zelanda. La administración brasileña expresa, de esta manera, una tensión permanente entre consolidación de carreras tradicionales y mayor flexibilidad. Se observa indecisión cuanto al modelo deseado, si más flexible o más burocrático. Las consecuencias de esta alternancia de proyectos son malas para la gestión de personas en cualquiera de las unidades de la federación. Dicha alternancia ha

conducido a la fragmentación y tensiones entre funcionarios con derechos y deberes distintos, a veces ejerciendo funciones parecidas.

El embate entre profesionalismo y flexibilidad es una contradicción que no debería existir, pero el debate público no ha sido realizado adecuadamente de manera que construya consensos sobre el perfil de la administración pública que se desea en el país. Sobre todo, en lo referente a la ocupación de cargos de confianza. En Brasil hay una relativa libertad para la ocupación de cargos de Dirección y Asesoramiento Superiores (DAS), especialmente si es comparada a países europeos. No obstante, la mayoría de estos cargos de libre designación (60%) es ocupada por funcionarios de oposiciones pertenecientes al cuadro funcional del Estado brasileño¹ (KERCHE, 2006). Otra característica importante para comprender la administración pública brasileña es el modelo de federalismo del país. Nuestra mirada, en este artículo, es para la situación creada a partir de la Constitución Federal de 1988, que constituye la República brasileña como una federación trina, es decir, un pacto entre tres entes federados autónomos². Si, por un lado, dicho modelo favorece la expresión de las especificidades, lo que es moderno, por otro lado, produce tensiones en la gestión de políticas públicas, que exigen la cooperación intergubernamental³.

Esta autonomía también existe en la definición de la organización del sector público. Así, en este federalismo *sui géneris*, podemos tener estatutos de funcionarios y maneras de definir el rol de los cuadros permanentes y cargos de confianza diferentes en cada una de las esferas de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y diferentes entre los entes federados, es decir, la Unión, 26 Estados, Distrito Federal y 5.560 Municipios. Esto lleva a una gran disparidad de derechos, salarios y requisitos para ejercer la función pública, aunque todos regidos por una Ley Superior que exige la realización de oposiciones para el ingreso.

La tercera dimensión importante para la comprensión de las características de la administración pública brasileña reside en el ambiente en que se insiere, es decir, en el perfil socioeconómico del país. Los problemas sociales y económicos, sobre todo el acentuado

grado de desigualdad de nuestra sociedad, colocan mayores responsabilidades sobre la buena gobernanza. Llamamos la atención para la necesidad de diseñar políticas públicas sensibles a estas diferencias de ingreso, que contemplen la expresión territorial, así como la desigualdad de acceso a servicios y derechos.

Actualmente, el Poder Ejecutivo federal está organizado en 34 ministerios, a los cuales se vinculan más de 50 mil órganos de la administración directa e indirecta⁴, los cuales constituyen el universo de clientes de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

De los cerca de 550 mil funcionarios civiles activos en la administración directa federal, 41,1% poseen nivel superior de escolaridad. Uno de los grandes desafíos del presente es su edad promedio elevada —46 años— que puede ser aún mayor en ciertas categorías⁵. En los próximos años, una grande parte de los actuales funcionarios activos tendrán condiciones de jubilarse, generando problemas y oportunidades de renovación de los cuadros.

Los gobiernos, muchas veces, no tienen la consciencia del rol estratégico de los saberes y conocimientos de sus funcionarios para el éxito de las políticas gubernamentales. Con base en diagnósticos equivocados, como los que vimos en los años recientes en Brasil, donde se atribuía al -funcionalismo público la causa del endeudamiento público y la mala prestación de servicios, gobernantes atrasaron la propia construcción de la nación. La irregular inversión en los cuadros de la administración pública redujo la capacidad de gobierno.

Por un lado contamos con instituciones y servicios de excelencia como nuestra diplomacia, nuestras universidades públicas, nuestros hospitales escuela y nuestros centros de investigación de punta, que actúan y producen tecnologías y conocimientos internacionalmente competitivos⁶, pruebas vivas de la calidad y de años de inversión en la formación de cuadros públicos. Por otro lado, al mismo tiempo, encontramos diversos ministerios vacíos, sin equipos permanentes, sin procesos laborales estructurados y sin memoria institucional.

Además, aún persisten el clientelismo, los corporativismos y la ausencia de una burocracia profesionalizada en dimensiones adecuadas para Brasil. Esta es la actual realidad brasileña. Heterogénea, como nuestro país.

Sin embargo, sabemos que esta actividad de conocimiento intensivo, que es el gobernar, se apoya en funcionarios públicos. Por esa razón, este gobierno afirma el rol estratégico del funcionalismo. Las acciones que concretizan dicha política son la readopción de oposiciones regulares y la política de capacitación, con el objetivo de dotarlos de capacidad de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

A pesar de no tener un funcionalismo muy grande en comparación internacional, Brasil dispone, hoy en día, de un pequeño grado de libertad para ampliar los cuadros en el corto plazo o para adecuar los salarios al mercado. Creemos que, aunque se enfrente a limitaciones para conceder incentivos económicos, por restricciones presupuestarias y por demanda de inversión en otras prioridades de gobierno, es necesario y posible motivar a nuestros funcionarios públicos con otros modos de incentivo. En este caso se destaca la capacitación permanente de los funcionarios.

Desarrollo de competencias en la administración pública brasileña

¿Cuál es el rol de la capacitación en la creación de riquezas humanas en la administración pública brasileña? ¿Qué se puede esperar de los funcionarios públicos en una sociedad del conocimiento?

El gobierno del presidente Lula definió, en su Plan Plurianual - PPA 2004/2007, tres directrices: 1) inclusión social y reducción de las desigualdades sociales; 2) crecimiento con generación de trabajo, empleo e ingresos, ambientalmente sostenible y reductor de las desigualdades; y 3) promoción y expansión de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia.

Son tareas que suponen que el trabajo en el sector público federal sea excelente. Cada área de recursos humanos debe ser dotada de lo que necesita, en la hora precisa, una realidad todavía distante. Todo ello exige considerar la política de recursos humanos tradicionalmente practicada en la administración pública brasileña.

La moderna gestión de personas se asienta en un trípode estratégico: gestión por competencias; democratización de las relaciones de trabajo para generar ambientes adecuados para la innovación; y cualificación intensiva de los equipos de trabajo, incluyendo el uso de tecnología de la información.

La nueva política de capacitación y desarrollo de personas (Decreto nº 5.707, de 23/02/2006, que derogó el Decreto nº 2.794/1998), en implantación en el gobierno federal, tiene esta mirada estratégica. Considera que la gestión de personas necesaria es aquella que promueve la gestión por competencias. Desde 2006, este modelo de gestión es considerado una referencia clave. Todavía poco conocida en el sector público, tanto en Brasil como en el mundo, la gestión por competencias significa mirar al trabajo por un lente que combina los conocimientos, el saber hacer, la experiencia y los comportamientos ejercidos en contexto específico. El foco ya no reposa sobre la atribución formal de un puesto de trabajo. Sabemos que las competencias sólo son constatadas cuando utilizadas en situación profesional, a partir de la cual son pasibles de validación. En este sentido, cada órgano público debe pasar a identificarlas, evaluarlas, validarlas y hacerlas evolucionar. Estamos hablando de un cambio radical frente al modelo tradicional de puesto de trabajo.

La nueva política también estimula el aprendizaje y la diseminación del conocimiento; atribuye al conocimiento la clave para la innovación y mejoramiento de la gestión pública; cambia la separación entre el decidir y el ejecutar; busca la calidad de vida en el trabajo (salud física y - emocional); valoriza la información compartida; y finalmente, crea un elevado grado de coparticipación de directivos y funcionarios en el ambiente de trabajo.

No se trata de administración de personal ni de la mera gestión de *recursos* humanos, sino de cambiar la gestión pública, innovar y perfeccionar nuestra capacidad de atender más y mejor, incluir funcionarios y movilizar sus talentos.

A partir de esta mirada, el desarrollo de profesionales públicos adquiere un peso diferente. La aplicación de la gestión por competencias tiene potencial en todo el ciclo de acciones de la gestión de personas, es decir, selección, asignación, desarrollo y evaluación de desempeño.

La nueva política y la apuesta de la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

El Decreto 5.707/06 es innovador por los conceptos que utiliza. Considera capacitación como un proceso permanente y deliberado de aprendizaje para el desarrollo de competencias institucionales e individuales. Confiere importancia a la capacitación en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la función pública. Propone, como ya hablamos, un nuevo abordaje, la gestión por competencias, las cuales deben ser adecuadas con los retos institucionales, teniendo como referencia el Plan Plurianual (PPA) de gobierno. Además, prevé la divulgación y el gerenciamiento de las acciones de capacitación.

Su mirada de los “espacios para aprender”, es decir, de lo que se configura como “eventos de capacitación” es amplia, abarcando: cursos presenciales y a distancia, aprendizaje en el trabajo, grupos formales de estudios, intercambios, pasantías, seminarios y congresos.

En esta política, es prioridad la adopción de nuevos métodos de enseñanza, dirigidos para sensibilizar e incentivar nuevas prácticas de trabajo en la función pública, en viejas y nuevas generaciones de funcionarios.

Por otra parte, la formación de alianzas y la articulación de una red nacional de escuelas de gobierno constituyen sus pilares. En particular se destaca la Red Nacional de Escuelas de Gobierno⁷. En Brasil, la capacitación de los funcionarios públicos es desarrollada en el gobierno

federal, en los gobiernos estatales y municipales, por entes que van de escuelas de gobierno con régimen jurídico, infraestructura y presupuestos propios, hasta unidades de recursos humanos subordinadas a secretarías de administración y planificación de gobiernos estatales o municipales. Buscando alcanzar toda esta diversidad de instituciones, por iniciativa de la ENAP, fue formada en el año 2003 la Red Nacional de Escuelas de Gobierno, que ha buscado viabilizar el establecimiento de contactos más estrechos por medio de cooperaciones y alianzas para el desarrollo de proyectos conjuntos entre las escuelas de gobierno.

La nueva política invita a los ministerios a elaborar planes de capacitación reales y no burocráticos. Además, hace explícita la obligación de fortalecimiento de las áreas de desarrollo de personas, conforme está previsto en su artículo 12⁸.

Para alcanzar dichos retos, la nueva política confiere una gran importancia a la capacitación gerencial y cualificación para ocupación de los cargos de Dirección y Asesoramiento Superiores. Se trata, de esta manera, de una política claramente orientada para la profesionalización de la función pública federal. Paralelamente, la política de gestión de personas de la actual administración busca la valorización del funcionario, siendo revisadas las políticas de selección, remuneración, evaluación de desempeño y capacitación.

Una estrategia de apoyo para la implementación de la gestión por competencias fue diseñada, bajo la coordinación del Comité Gestor de la Política Nacional de Desarrollo de Personal, cuya creación está prevista en el Artículo 7⁹ del Decreto n^o 5.707/06. Este comité es leve, formado por los secretarios de la Secretaría de Recursos Humanos (SRH) y de la Secretaría de Gestión (SEGES), del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, y por el presidente de la ENAP. Se espera que sea capaz de apoyar y orientar las acciones de capacitación, así como incentivar las iniciativas de capacitación promovidas por las propias instituciones y la amplia divulgación de las oportunidades.

Cabe al comité evaluar los informes anuales de los órganos y entidades, verificando si fueron observadas las directrices de la Política Nacional de Desarrollo de Personal; orientar los órganos y entidades de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional en la definición sobre la asignación de recursos para fines de capacitación de sus funcionarios; y promover la disseminación de la Política Nacional de Desarrollo de Personal entre los directivos de los órganos y de las entidades, los titulares de las unidades de recursos humanos, los responsables por la capacitación, los funcionarios públicos federales y sus entidades representativas.

En los primeros meses de su funcionamiento en 2006, el comité gestor decidió:

a) ofrecer cursos de corta duración para segmentos estratégicos para la implantación de la nueva política, como: los Subsecretarios de Planificación y Presupuesto de los Ministerios (*Subsecretarios de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA*) y sus adjuntos; los directores de secretarías sectoriales responsables por la capacitación, en el ámbito de los programas del Plan Plurianual (*PPA*); y los coordinadores de recursos humanos. La meta será de 20h/año para los SPOA y adjuntos, y de 60h/año para los coordinadores de RH, en 2007;

b) crear un curso semipresencial de Especialización en Gestión de Personas, a ser ofrecido a partir del segundo semestre de 2007;

c) ofrecer talleres de mapeo de competencias para calificar la elaboración de planes de capacitación durante el primer semestre de 2007;

d) divulgar y ofrecer becas a funcionarios asignados en las coordinaciones de recursos humanos en los curso de Especialización en Gestión Pública de la ENAP, siempre y cuando sean aprobados en el proceso selectivo;

e) organizar una conferencia sobre gestión por competencias, en 2007, incentivando la inscripción de trabajos con relatos de experiencias concretas, malas y exitosas en la administración pública federal;

- f) ofrecer seminarios, por medio de la cooperación técnica internacional de la ENAP, sobre el desarrollo de personas en 2007;
- g) aprobar la oferta de curso de Especialización en Gestión de Personas (segundo semestre de 2007);
- h) realizar una selección pública de oportunidad de capacitación internacional –por ejemplo: los cursos ofrecidos por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (*JICA*) – para funcionarios del área central del sistema (SRH, SEGES y ENAP).

A la ENAP, le cabe el rol estratégico de formación de cuadros directivos, buscando dotar al Estado brasileño de técnicos capaces de asumir puestos de alta responsabilidad. Iniciativa, innovación, creatividad son algunos de los atributos que queremos desarrollar en conjunto con dichos funcionarios.

La misión de desarrollar las competencias de directivos y equipos de funcionarios no es novedad para la ENAP. Fue definida en 2003, por lo tanto, antes del decreto, y desde entonces coloca desafíos para la actuación de la escuela.

El primero de ellos se relaciona a las implicaciones de trabajar con el concepto de competencias. La literatura sobre gestión de personas tiene abordajes bastante diversos para la gestión por competencias. Sin embargo, no presenta estudios aplicados al sector público, tampoco relata experiencias concretas sobre las maneras de capacitar dentro de este modelo, en particular cuando se trata de competencias relacionales o personales.

Competencia puede ser definida como el “tomar iniciativa” y el “asumir responsabilidad” del individuo ante las situaciones profesionales con las cuales se depara (ZARIFIAN, 2001). Es un aprendizaje que engloba entendimiento práctico, apoyado en conocimientos adquiridos. Se transforma y se aplica a una diversidad de situaciones y puede generar nuevos conocimientos.

La gestión por competencias exige atención prioritaria a los aspectos cualitativos de la inversión en personas y debe ser utilizada para la selección de personas, para la planificación de carreras, para la gestión

de desempeño y para el desarrollo personal. Con ello, trae un nuevo rol para el desarrollo de profesionales (gestión del desarrollo), el desarrollo de competencias “en la” organización y “sobre” la organización.

La principal consecuencia de este modelo de gestión es el aumento de la responsabilidad de los directivos. Saber manejar la incertidumbre, arriesgar, aprender colectivamente, cuestionarse y, sobre todo, cambiar la manera de encarar las ventajas proporcionadas por la experiencia son algunas implicaciones de la gestión por competencias. También, es esencial combinar, de modo flexible, competencias individuales en redes de trabajo y conferir un rol estratégico para la sistematización de los procesos de aprendizaje. La gran referencia para la acción colectiva no es la descripción de las atribuciones del órgano, sino la mirada compartida, el sentido común del trabajo.

Estos conceptos son extraños para la administración pública, orientada tradicionalmente por reglas rígidas y con poquísimo espacio para experimentación.

El gobierno de los EE.UU., según estudios de la Organización para la Cooperación y para el Desarrollo Económico - OCDE, definió una lista de competencias nucleares para ejecutivos públicos (calificaciones específicas para los puestos de trabajo y calificaciones generales), en la cual aparecen: capacidad de liderar cambios; capacidad de liderar personas; orientación para resultados; conocimientos en gestión de personas, capacidad de gestión financiera y gestión de tecnología de información; y capacidad de construcción de alianzas y comunicación.

A su vez, en el Reino Unido fueron definidas competencias de líderes orientados para resultados, como: crear y comunicar una mirada de futuro; motivar y desarrollar personas para obtener un elevado desempeño; liderar por el ejemplo; emplear la experiencia y nuevas ideas para mejorar resultados; y pensamiento estratégico para alcanzar retos.

La ENAP bebe de la fuente de la proficua cooperación con el gobierno de Canadá, por medio de nuestra aliada, la Escuela Canadiense de la Función Pública (*Canada School of Public Service - CSPS*), para definir las competencias esenciales a ser desarrolladas en nuestros cursos. Adaptamos cursos dirigidos al desarrollo de competencias, como

liderazgo, y debatimos cuáles son las competencias críticas para la gestión pública brasileña.

En Canadá, estas competencias comprenden: las competencias intelectuales, que se refieren a la capacidad cognitiva y a la creatividad; el desarrollo futuro de competencias, que se traduce en la mirada del futuro; y las competencias de gestión, entre las cuales se encuentran la gestión-acción, la consciencia organizativa, el trabajo en equipo y el desarrollo de alianzas. También, se priorizan competencias relacionales (relaciones interpersonales y comunicación) y competencias individuales (resistencia al estrés, ética y valores, personalidad, flexibilidad comportamental y autoconfianza).

El proceso de construcción de este cuadro, en el ámbito de la dirección de la escuela, fue particularmente rico. Se constató que para poder enseñar competencias de dirección en la administración pública federal, necesitaríamos contar con funcionarios y funcionarias que ya presenten dichas competencias. Como en todas las experiencias conocidas, estas son las competencias deseadas. En parte, ya las poseemos, en parte tendremos que desarrollarlas.

La ENAP definió sus competencias existentes o por desarrollar en cuatro clases:

Clases	Competencias
Fundamentales/genéricas	Comprometimiento con la función pública Trabajo en equipo Flexibilidad Sensibilidad social Negociación Comunicación
Organizativas	Conocimiento de la administración pública Capacidad de aprender Comunicación Negociación

	Planificación educativa Metodologías de enseñanza Prospección de conocimientos en gestión pública Gestión de escuela de gobierno Conocimientos de herramientas de TI y sistemas gubernamentales
Gerenciales	Liderazgo inspirador Sentido de dirección Comprometimiento Gestión integrada y estratégica de recursos (capacidad de planificación) Visión/mente abierta Capacidad de análisis y síntesis Implementación equilibrada de las políticas públicas Gestión de personas
Personales interpersonales	e Expansión continua de las fronteras personales Capacidad de articulación Resolución de problemas Iniciativa Cooperación

Capacitar para el desarrollo de competencias constituye un cambio significativo en la actuación de escuelas de gobierno. El foco, antes dado a las atribuciones de cada puesto de trabajo, pasa a ser dado ahora al desarrollo del profesional en sintonía con la actuación de la organización. Esto implica también desafíos metodológicos, porque las tradicionales clases magistrales sirven, fundamentalmente, para que los grandes maestros expongan sus teorías, pero no consiguen preparar profesionales para actuar y decidir en condiciones de incertidumbre y de gran responsabilidad.

Seguidamente explicamos el método que la ENAP viene adoptando para desarrollar competencias de funcionarios, tomando como ejemplo el tema del liderazgo.

El haber escogido este tema se justifica por alcanzar directamente al público blanco de la escuela, que forma los cuadros de Dirección y Asesoramiento Superiores del gobierno federal, así como las carreras estratégicas del ciclo de gestión⁹. Se trata de profesionales que necesitan contribuir para el diseño y consolidación de las instituciones dirigidas para la gobernanza democrática, saber manejar la diversidad y estimular la cooperación intergubernamental.

El tema despierta reacciones variadas en los funcionarios públicos brasileños: hay un temor de que se esté hablando de liderazgo carismático o de importación de modismos de los Estados Unidos o del sector privado.

En la ENAP, trabajamos con el concepto de “liderazgo responsable”, que abarca no apenas los puestos más elevados de dirección, sino también asesores, equipos y otros niveles de dirección de las organizaciones públicas. Vemos al líder como aquel capaz de entender los diversos desafíos que se le presentan: de inserir la administración pública nacional en un mundo globalizado; de manejar la creciente complejidad de cada decisión pública; de enfrentar desigualdades; de manejar las diferencias de género; de incorporar el tema de la diversidad; de practicar la buena gobernanza; de aumentar la capacidad de gobierno; y de contribuir para las necesarias reformas (SCHWELLA, 2005).

La literatura sobre el tema viene creciendo, así como la experiencia de oferta de cursos de liderazgo para directivos públicos en todo el mundo, destacándose Canadá, Estados Unidos, Irlanda y Reino Unido. Se trata de un nuevo desafío de enseñanza y aprendizaje: las dimensiones de autoconocimiento, autorregulación, motivación, empatía y comunicación social exigen nuevos métodos de enseñanza, diferentes de las tradicionales clases expositivas.

No es tarea simple ni trivial formar líderes para las distintas realidades de la administración pública brasileña, formada de cuadros heterogéneos,

diferencias culturales y generacionales, caracterizada por un federalismo de conflictos y no de cooperación o de subsidiariedad. Por estas razones, las competencias a ser desarrolladas en complemento al liderazgo son el escuchar o la comunicación, la formación de consensos y la negociación. Además, entendemos que los líderes en el sector público necesitan ser capaces de manejar tanto los problemas estructurados como los problemas complejos, para los cuales es necesario tener capacidad de adaptación, de reflexión y de estímulo al aprendizaje. El desafío está, sobre todo, en conseguir ofrecer formas de aprendizaje dirigidas para la reflexión, creatividad e iniciativa de modo que se contribuya para la preparación de funcionarios capaces de actuar, tomar decisiones y mejorar la gestión pública en el país.

Los cursos de la ENAP combinan exposición dialogada de modelos conceptuales, simulaciones, grupos de discusión y ejercicios de visualización. También utilizan estudios de caso y talleres cuyo objetivo primordial es el de favorecer el intercambio de experiencias entre los profesionales públicos.

Escenarios y perspectivas

Para concluir, delineamos algunos escenarios y perspectivas para el desarrollo de competencias. El ambiente, marcado al mismo tiempo por la riqueza de la diversidad y por grandes desigualdades, nos impone un constante análisis de necesidades futuras de competencias en la administración pública para la realidad nacional.

Al analizar el perfil que los Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, los llamados gestores, deberán tener en el futuro, Ferrarezi y Zimbrão (2006) tratan también de las competencias necesarias de los directivos públicos en general para manejar los cambios constantes en la(s) realidad(s) brasileña(s). Necesitan ser capaces de evaluar riesgos, juzgar con precisión y agilidad, reconocer - problemas e intereses, gestionar la diversidad de actores involucrados, negociar y gestionar acuerdos, repactar reglas, conocer mercados,

escuchar, tener consciencia de los límites, escoger técnicas, métodos y tecnologías y gestionar ajustes.

En la visión de la ENAP, entre las competencias a ser desarrolladas en el futuro, se destaca el enfoque permanente en los principios de la equidad y democracia. También, queremos ayudar a formar funcionarios capaces de actuar como “traductores culturales”, capaces de comprender diferentes funcionamientos y lógicas, y de dialogar con las múltiples identidades societarias, con atención especial a los temas de raza y género.

El gran desafío es hacer con que la actividad pública sea cada vez más innovadora. Sin perder de vista los principios de la legalidad y de la impersonalidad, ser capaces de escuchar a la sociedad, experimentar y construir una función pública con hombres y mujeres responsables, creativos y con alta capacidad de responder a problemas públicos –tanto los viejos como los que ni siquiera nos atrevemos a pensar que vendrán.

Notas

¹ Kerche dice que “aunque los cargos de confianza sean de libre designación, la gran mayoría es ocupada por funcionarios de oposiciones pertenecientes al cuadro funcional del Estado brasileño, inclusive en los más elevados escalones. La mayoría de los DAS, en la práctica, funciona como una especie de gratificación al funcionario público por ejercer momentáneamente una función de confianza en el gobierno. (...) Desde 2005, por medio de un decreto suscrito por el presidente Lula, 75% de los DAS de uno a tres y 50% de los DAS 4 –que, en total, representa 94,5% de los cargos de libre designación– deben, necesariamente, ser ocupados por funcionarios de carrera. El gobierno limitó su verdadera libre designación –poder escoger cualquier ciudadano, funcionario público o no, para ocupar un puesto en el gobierno federal– a apenas 32,5% del total de DAS en la estructura del Ejecutivo. Dicho de otra manera, el gobierno Lula retiró de su absoluta discrecionalidad el nombramiento de más de 13.300 cargos. De los 520 mil funcionarios

públicos civiles activos del Poder Ejecutivo, poco más de 6.400, o 1,2%, pueden ser libremente indicados para servir al gobierno por determinado período sin necesidad de haber pasado por oposiciones. Es decir, 98,8% de los ciudadanos que ocupan puestos de trabajo en el Poder Ejecutivo federal son, necesariamente, funcionarios públicos de carrera y pasaron por oposiciones”. Los datos presentados por Kerche son de 2006. Sin embargo, actualmente más de 70% de los cargos de libre designación son ocupados por funcionarios pertenecientes al cuadro estatal brasileño.

² Artículo 18 de la Constitución Federal: “La organización político administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos”.

³ En “Los desafíos federativos” (*Revista do Serviço Público*, vol. 56, nº 1, ene-mar de 2005), el subsecretario de Asuntos Federativos de la Presidencia de la República, Vicente Trevas, muestra que las singularidades de la federación brasileña pueden ser comprendidas históricamente. Para el subsecretario, “la federación fue siempre un mecanismo compensatorio para que la cuerda no se estirase a punto de romper, es decir, una ecuación para compensar desigualdades y reproducir los intereses del grupo dominante y de los grupos subalternos oligárquicos”.

⁴ Informaciones disponibles en <www.brasil.gov.br> y en el Sistema de Informaciones Organizativas del Gobierno Federal (SIORG), en: <www.siorg.redegoverno.gov.br>. Acceso en: 18 septiembre 2009.

⁵ Boletín Estadístico de Personal. Julio 2009. Disponible en <www.servidor.gov.br>, en publicaciones. Acceso en: 18 septiembre 2009.

⁶ Son ejemplos: el sistema electoral brasileño, enteramente automatizado, que atiende a todos los municipios brasileños y un universo de 131 millones de electores; la actuación de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), que posibilita las actuales ventajas comparativas del agronegocio brasileño en el mercado mundial; y la tecnología de prospección de petróleo en aguas profundas, desarrollada por la Petrobras.

⁷ Más informaciones en: <www2.enap.gov.br/rede_escolas>.

⁸ Artículo 12 del Decreto 5.707/2006: “Los órganos y entidades deberán priorizar, en los dos primeros años de vigencia de este Decreto, la cualificación de las unidades de recursos humanos, con el intuito de instrumentalizarlas para la ejecución de las acciones de capacitación”.

⁹ Entre las cuales se engloban las carreras de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG) y Analista en Planificación y Presupuesto (APO), cuya formación inicial se da en la ENAP.

Referencias bibliográficas

AMARAL, H.K ; LICIO, E.C. Potencialidades para aumentar a capacidade de governo no Brasil. *Teknee – Revista de Estudos Politécnicos*, Portugal: nº 1, 2004.

AMARAL, H.K. Conexões estratégicas para o aumento da eficácia das ações de capacitação de dirigentes públicos. In: CLAD, 2004. Madrid: noviembre, 2004.

CARVALHO, P.S. Escolas de Governo e Cooperação. In: CLAD, 2005. Santiago, Chile: octubre, 2005.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: a formação do patronato brasileiro* Sao Paulo: Ed. Globo, 3ª ed., 2001.

FERRAREZI, E.; ZIMBRÃO, A. Formação de carreiras para a gestão contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, in *Revista do Serviço Público*, v. 57, n. 1, enero/marzo 2006.

KERCHE, F. Aparelhamento do Estado?. *Folha de S.Paulo*, 28 septiembre 2006, p.3.

KARMACK, E. Government Innovation Around the World. *Faculty Research Working Papers Series*, RWP04-010, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Kennedy School of Government, Harvard, 2004.

SCHWELLA, E. “Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança”, *in Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 3, julho/septiembre 2005.

TREVAS, V. Os desafios federativos, *in Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, enero/marzo 2005.

ZARIFIAN, P. Valor, organização e competência na produção do serviço - esboço de um modelo de produção de serviço. In: SALERNO, M.S. *Serviço: produção, desempenho e trabalho*. Sao Paulo: Senac, 2001.

Resumo – Resumen – Abstract
Desenvolvimento de competências de
servidores na administração pública brasileira

Helena Kerr do Amaral

Este artigo trata dos desafios de desenvolver as competências de servidores, de forma a melhorar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas no Brasil. Na primeira parte, apresenta as características da administração pública brasileira em três dimensões: o modelo de carreiras dos servidores, o tipo de federalismo do País e o ambiente sócio-econômico em que opera. Em seguida, analisa a nova política de desenvolvimento de pessoal (Decreto n°5.707/2006), que tem como foco a gestão por competências, e o rol da ENAP na formação e capacitação de dirigentes e servidores. Ao final, lança um desafio para a administração: a construção de um serviço público altamente capacitado e inovador, que atue dentro dos princípios da legalidade e da impessoalidade.

Palavras chave: servidor público; capacitação; competências.

Desarrollo de competencias de funcionarios en la administración pública brasileña

Helena Kerr do Amaral

Este artículo trata de los retos de desarrollar las competencias de los funcionarios públicos, de manera a fortalecer la capacidad de gobierno en la gestión de las políticas públicas en Brasil. En la primera parte, se presentan los rasgos de la administración pública brasileña en tres dimensiones: el modelo de carrera de los funcionarios, el tipo de federalismo en Brasil y el ambiente socio-económico en que opera la administración. A continuación, analiza la nueva política de desarrollo de personal (Decreto 5.707/2006), que tiene como foco la gestión por competencias, y el rol de ENAP en la formación y capacitación de los directivos y funcionarios. Por fin, presenta un desafío a la administración: la construcción de una función pública altamente capacitada e innovadora, que actúe dentro de los principios de la legalidad y de la impersonalidad.

Palabras clave: funcionarios públicos; capacitación; competencias.

Developing competencies of public servants in the Brazilian public administration

Helena Kerr do Amaral

This article presents the challenges of developing the competencies of public servants in order to increase government capacity to manage public policies in Brazil. In the first part, it highlights the characteristics of the Brazilian public administration considering three dimensions: the public career framework, the Brazilian federalism, and the social and economic environment in which it operates. It then analyzes the new personnel development policy (Decree 5.707/2006), which focuses on the competency management, and the role ENAP plays in the capacity building and the training of public managers and servants. It concludes by posing a challenge for the public administration: to build a well trained and innovative public service acting in accordance with the principles of lawfulness and impersonality.

Key words: public servants; capacity building; competencies.

HELENA KERR DO AMARAL PRESIDENTE DE LA ESCUELA NACIONAL DE Administración Pública (ENAP) desde enero de 2003. Fue Secretaria Municipal de Gestión Pública del municipio de Sao Paulo, de 2001 a 2002, habiendo ocupado la Presidencia del Consejo Municipal de Informática del Ayuntamiento de Sao Paulo y del Foro de Secretarías de Administración de las Capitales. Fue directora de la Escuela de la Hacienda Pública de Sao Paulo (*Escola Fazendária do Estado de São Paulo - FAZESP*) de 1999 a 2000. Es técnica sénior en planificación y gestión de la Fundación del Desarrollo Administrativo, del gobierno del Estado de Sao Paulo (*Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP*) desde 1986. Inició su actividad profesional como analista de planificación de la Ferrovía Paulista S.A. (FEPASA) de 1978 a 1986. Licenciada en administración de empresas por la Fundación Getúlio Vargas, donde también realizó su maestría en Administración Pública y Planificación Urbana. Doctoranda en Economía en la Unicamp. Posee especialización en Economía del Sector Público, por la George Washington University, y en Gestión de Recursos Humanos, por la Agencia de Recursos Humanos del Gobierno Japonés. Fue consultora e investigadora de varias instituciones como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las **Naciones Unidas** para el Desarrollo (PNUD), Universidad de Campinas (UNICAMP), Instituto de Investigación Económica Aplicada (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*), entre otras.

Defensa de la Autonomía Municipal Iberoamericana

Enrique Orduña Rebollo

Secretario General de la OICI

SUMARIO: I. Una Introducción histórica.- a) *El Derecho Municipal Histórico. Los Fueros.*- b) *Las Ordenanzas Municipales.*- c) *El traspaso del Municipio castellano a los territorios americanos.*- II. La estructura municipal Iberoamericana en el siglo XXI.- III. A propósito de la democracia y la autonomía municipal.- IV. La autonomía municipal.- V. El reconocimiento de la autonomía local en el Constitucionalismo Iberoamericano contemporáneo. VI. El Intermunicipalismo.- VII. Autonomía Local y competencias. Otra Bibliografía utilizada.- Apéndice I. Fundación de Ciudades Americanas.- Apéndice II. Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana.

I.- Una introducción histórica.

a) *El Derecho municipal histórico. Los Fueros*

Nos hemos referido en ocasiones anteriores que para llegar al conocimiento universalizado del municipio, como institución común en el conjunto de los Estados y naciones de nuestra cultura occidental ¹³, hemos de reconocer, en primer lugar, su papel como poder del mismo y la existencia de cláusulas previas, sin las que no sería posible su extensión y vigencia; nos referimos a su estructura democrática y la autonomía municipal ¹⁴. Garantizadas éstas, ha aparecido un nuevo concepto de municipio al considerarlo como instrumento generador de desarrollo local ¹⁵.

Esta condición de globalidad no es una afirmación novedosa sacada del fondo de los recursos dialécticos, es un concepto permanente, que supera los orígenes del municipio contemporáneo, porque no debemos olvidar que esta universalización de actividades de los municipios era prácticamente exclusiva en los territorios de la Monarquía Hispánica, con mayor razón cuando no existían los Estados y entre el poder real y el municipal se situaban las clases nobles con su deseo de sojuzgar al pueblo llano a través de las múltiples manifestaciones feudales ¹⁶.

El origen histórico del municipio está íntimamente ligado al concepto de autonomía municipal. En efecto aquellos municipios que nacieron libres en la Hispania medieval al norte de los ríos Duero, Arga, Gállego o Llobregat entre los siglos X y XI, por la decidida voluntad de sus habitantes, procuraron siempre mantener tal condición en defensa de su

¹³ ORDUÑA REBOLLO, E. *Municipio, Democracia, Autonomía y Desarrollo Local*. En: II Jornadas de Derecho Administrativo y Municipio. San Cristóbal. Universidad Católica del Táchira. 2005, pág. 35.

¹⁴ BREWER CARIAS, Allan Randolph. *Democracia Municipal, Descentralización y Desarrollo Local*. Madrid. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. nº 11, 2003.

¹⁵ DROMÍ, Roberto. La vida local y los límites naturales de la globalización. Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 291, 2003. GONZALEZ CRUZ, Francisco. Lugarización, globalización y gestión local. En: *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Homenaje al profesor Allan Brewer Carias*. Madrid. 2003. vol. I.

¹⁶ Téngase en cuenta nuestro trabajo "Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española. Madrid. 2004.

autonomía, para lo cual trataron de vincularse al Rey, y así evitar su dependencia de la jurisdicción nobiliaria, más restrictiva e inmediata que la real, con lo que se fijaba la diferencia entre los municipios de realengo y los de señorío ¹⁷.

El mecanismo jurídico adecuado para conseguir su propósito de autogobierno, estaba en los fueros municipales, manifestación escrita de los privilegios concedidos por el Rey o el señor a los municipios, y en los que se encontraban las bases 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 derechos y actuaciones. De ahí el gran interés y celo por los municipios en conservar estos fueros a lo largo de los años.

A partir del siglo XII, los fueros breves originarios se transformaron en fueros extensos, verdadero producto de la autonomía municipal, al contener un Derecho consuetudinario vivo, a la vez que se perfilaba el principio de garantía de dicha autonomía, puesto que contenía los privilegios en que se fundamentaba la misma, así como las normas para la elección de los cargos municipales o la nómina de sus atribuciones, lo que les confería la condición de Derecho municipal propio de gran validez, que se repetiría de unas ciudades a otras, con las variaciones características de sus peculiaridades geográficas, sociales, etc.

Aquellos municipios asumían la mayoría de las actividades públicas, con excepción de las reservadas a la cancillería real, donde se conjuntaban las relaciones exteriores, la guerra y una incipiente hacienda real. Por lo que ciudades como Segovia, Ávila, Burgos, Salamanca, Valladolid, Pamplona, Zaragoza, Teruel, Barcelona, etc. generaron un verdadero señorío del Concejo, frente a los señoríos de la nobleza o del alto clero y sus milicias concejiles constituirían una fuerza militar al servicio del monarca, más importante que la de cualquier señorío de la época.

¹⁷ ANES, Gonzalo. El Antiguo Régimen. Los Borbones. Madrid. 1975. Téngase en cuenta que a fines del Antiguo Régimen los lugares de señorío superaban el 50% de la totalidad existente en la Metrópoli, ya que en la América Hispana eran en su mayoría de realengo.

La dispersión de los textos forales fue la causa de los sucesivos intentos unificadores y normalizadores realizados por los reyes a partir del siglo XIII. En ese tal sentido Fernando III en 1222, confirmó a la ciudad de Toledo su Derecho municipal constituido por el Fuero Juzgo, y años más tarde, incluyendo diversos privilegios adicionales, lo concedió a diversas ciudades del sur peninsular (Sevilla, Córdoba, Carmona, Alicante, Murcia, Niebla, Jerez, etc.).

Hacia 1249, un grupo de juristas cultos, redactaron el Fuero Real, inspirado en el Libro de los Jueces y en los Decretales del papa Gregorio IX. Prologado por Alfonso X, quien advertía de la facultad real de legislar, su propósito, era dotar de un Derecho municipal uniforme a las villas y ciudades de antiguos fueros extensos, y reunir en un sólo texto la variedad de ordenamientos contenidos en los referidos fueros. Lo que explica que el Fuero Real fuese concedido a ciudades situadas en los antiguos Reinos como Burgos, Sahagún, Peñafiel, Talavera, Madrid, Guadalajara, Valladolid, Vitoria, etc.

La obra jurídica del rey Sabio se completa con dos aportaciones muy importantes, el Espéculo y las Partidas; éstas últimas contienen principalmente Derecho común canónico-romano y en grado menor huellas de Derecho castellano. Las materias jurídicas que tratan cada Partida las convertía en un texto para las relaciones civiles. Traducidas en su tiempo al catalán, gallego o portugués, en los siglos XIX y XX al inglés, terminaron aplicándose en los antiguos territorios españoles de los Estados Unidos.

Por último mencionar el Ordenamiento de Alcalá de 1348, dotado de amplias fuentes del Derecho territorial castellano, a los efectos de nuestro interés en este caos concreto, la ley más importante es la primera del Título XXVIII, que estableció el derecho de prelación de fuentes en Castilla en los siguientes términos: Derechos tradicionales, Derecho del rey y Derecho romano canónico. Por último en ausencia del Derecho real y los fueros municipales se aplicarían las Partidas. La importancia de esta ley, radica que pese a los balbuceos de su aplicación entre 1387 y 1499, podemos afirmar que estuvo en vigor desde 1348 hasta el siglo XIX¹⁸

¹⁸ ORDUÑA REBOLLO, E. Municipios... op. cit. pág. 113.

b) Las Ordenanzas Municipales

Ya sabemos que el Derecho municipal estaba constituido por la costumbre, los Fueros y las Ordenanzas municipales. A propósito de estas últimas, los municipios conocieron en el siglo XV y de forma más amplia en el XVI un proceso de renovación de normas, constitucionales con la aparición de las Ordenanzas, que forman la cúspide de la evolución de las formas medievales del Derecho local. En su inmensa mayoría, las Ordenanzas eran una legislación emitida por el mismo Municipio, en clara manifestación de su autonomía expresada en esta ocasión por la potestad autonormativa, a partir del núcleo inicial de un acuerdo, aunque también en ocasiones su procedencia estaba originada por una carta del Rey o del señor ¹⁹.

Generalmente se admite que las Ordenanzas municipales, según Corral, desarrollan el Fuero, el cual había caído en un proceso de degradación normativa, aunque también será posible pensar que, las Ordenanzas obedecían a necesidades más puntuales de la comunidad, no previstas en el Fuero como norma local, ni tampoco en Ordenamientos más amplios, como el de Alcalá, paulatinamente extendido por el Reino ²⁰. Las Ordenanzas recibían el título de la villa o ciudad a que hacían referencia, y en ocasiones de "*Villa y Tierra*", presentándose en forma articulada. Sus fines eran la reglamentación de aspectos concretos de la organización del Ayuntamiento, tales como: Métodos de designación concejil, gestión de su patrimonio, mercados de abastos, oficios, el orden, la limpieza, el cuidado de los campos y los pastos de su término y otros servicios propios de las ciudades.

El contenido de las Ordenanzas municipales refleja habitualmente la economía de la comarca o de la instancia territorial en que se inscribe. Cuando se trata de Ordenanzas de pueblos o aldeas, además de hacer una mayor incidencia sobre la policía rural, constituirán casi siempre, como dice Díez González, un conjunto de breves preceptos, en los que el uso, las costumbres se plasman y cristalizan huyendo de toda regularidad burocrática y de cualquier complicado mecanismo, todo ello en virtud de unos breves capítulos alzados sobre una democracia que debemos calificar

¹⁹ LADERO QUESADA, M. A. Ordenanzas municipales y regulación de la actividad económica en Andalucía y Canarias. Siglos XIV-XVII. Las Palmas 1977.

²⁰ CORRAL GARCÍA, E. Ordenanzas de los Concejos castellanos. Burgos, 1988. p. 28

justamente de pura y patriarcal ²¹. No podemos ignorar que al referirse las Ordenanzas “*al buen gobierno de los pueblos*”, su contenido no afectaba exclusivamente a cuestiones administrativas, sino que se ampliaba a normas de Derecho civil, penal, procesal, etc. ²².

Pero también es innegable, que continuando las corrientes de intervencionismo real aparecidas en siglos anteriores, aumentaron las presiones en detrimento de la autonomía municipal. Con la aparición de fórmulas centralizadoras impulsadas por los reyes, el Derecho municipal se verá superpuesto por el Derecho real y comenzará el proceso de reducción de las competencias municipales. La actividad centralizadora del poder real en el Antiguo Régimen y en los sucesivos gobiernos del período constitucional fue una constante. La centralización jurídica, la intervención en el nombramiento de cargos, la grave corruptela de la venta de oficios, la figura del corregidor representante del poder real en los Ayuntamientos, la dependencia directa del gobernador hasta del ministro de la Gobernación en el siglo XIX, crearon situaciones que, en definitiva, supusieron una merma prácticamente completa de la autonomía en los municipios españoles. ²³.

Encontramos en la Edad Moderna tres regulaciones referentes a la formación y aprobación de las Ordenanzas municipales que condicionaron toda la evolución del Derecho local en la época que perfilan dudas sobre autonomía en los municipios. La primera, dictada por doña Juana y Carlos I en las Cortes de Toledo de 1530, concedía un papel preeminente al corregidor en la elaboración de las Ordenanzas, pues le confería facultad hasta para formularlas, quedando su aprobación definitiva reservada al Consejo de Castilla (*Novísima Recopilación. Ley II, título III, libro VII*) La segunda regulación es un auto del Consejo de 1756, donde se detallaban las normas de procedimiento de formación de las Ordenanzas y se ampliaba la participación ciudadana (*Novísima. Ley VII, título III, libro VII*). Finalmente, el capítulo 65 de la Instrucción de Corregidores de 1768 determinaba la potestad de aquéllos para hacer unas nuevas Ordenanzas

²¹ DÍEZ GONZÁLEZ, F. A. Memoria del Antiguo y Patriarcal Concejo de Laciara. 2ª ed. León, Ediciones Leonesas 1988, p. 125

²² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Dictamen sobre la legalidad de las Ordenanzas municipales. Madrid. Revista de Administración Pública, nº

²³ ORDUÑA REBOLLO, E. Las Ordenanzas Municipales en el siglo XIX. Valladolid. Investigaciones Históricas, nº 8, 1988.

con la aprobación del Ayuntamiento, diputados y personeros del Común, remitiéndose posteriormente al Consejo de Castilla para su dictamen y aprobación definitiva (*Novísima Ley III, título III, libro VII*).²⁴

Este uniformismo no era observado con todo rigor y las cosas tenían un discurso que no se ceñía exclusivamente a lo preceptuado, dejando paso a la actuación de la costumbre o la tradición. En el contexto, la iniciativa del proceso de elaboración o reforma de las Ordenanzas. La redacción de los textos corría a cargo habitualmente del propio Concejo o Regimiento y según la costumbre participaban todos o un grupo de regidores. Los presentes y ausentes, distinguía Castillo, aunque era conveniente la presencia del mayor número de regidores dada la importancia del asunto, pero el acuerdo no sería nulo:

*“si concurriesen los que bastan para hazer ayuntamiento ordinario”... “y no es necesario que se ajunte el pueblo para esto, alomenos en las ciudades y lugares grandes, como por derecho civil estaba dispuesto”*²⁵

En las ciudades, para la redacción de las Ordenanzas municipales era procedimiento habitual el nombramiento por el Concejo o el Regimiento de una serie de representantes que constituían una comisión para realizar estos cometidos, sin ser superior a cuatro o seis personas. A veces se incorporaban juristas locales o expertos en leyes como procuradores, oficiales del Concejo, etc., que iban redactando los textos, debatiendo y evacuando consultas con autoridades, Concejos limítrofes y a los mismos vecinos. Posteriormente, se exigió, en ocasiones, un informe del corregidor.

Sin embargo, en la mayoría de los pueblos y aldeas, aunque siempre la ratificación definitiva de las Ordenanzas municipales tenía que hacerse por el Consejo de Castilla después de su elaboración, era requisito que fuesen previamente aprobadas por el Concejo o Regimiento respectivo. Las Ordenanzas, una vez aprobadas, como sabemos, no resultaban un instrumento estático y permanente, por el contrario eran objeto de

²⁴ GONZÁLEZ ALONSO. B. *El Corregidor Castellano*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973, páginas 107 y sgts.

²⁵ CASTILLO DE BOVADILLA, M. *Política de Corregidores y Señores de Vasallos...* Amberes 1778, Ed. facsímil Madrid, IEAL, 1978, vol. I, pág. 157.

modificaciones, revisiones y adaptaciones a las nuevas necesidades de la comunidad local. Tales rectificaciones requerían un nuevo proceso de aprobación y discusión, por lo que veremos a lo largo de los años repetirse el procedimiento y aparecer nuevas Ordenanzas, que a veces incorporan también el contenido de las anteriores. Las Ordenanzas municipales no fueron letra muerta, su observancia a través de los tiempos resultó una constante; no olvidemos a este respecto los numerosos casos de Ordenanzas que han llegado prácticamente hasta nuestros días y que el mismo Tribunal Supremo de Justicia español las ha incorporado a su doctrina, y no fueron letra muerta, como dice Díez González:

“porque eran las leyes auténticas, hijas de la vida y fruto de la experiencia; leyes que se pegaban a la carne y a la sangre de aquella breve humanidad comarcal”²⁶.

Resulta obligado mencionar las competencias, municipales, según consta en los fueros y en las posteriores ordenanzas municipales: mercados; abastecimientos; rudimentos de una policía sanitaria; el cuidado de los caminos, veredas y puentes; la limpieza urbana; la regulación de los precios de artículos primarios como la sal, el pan, etc; el orden público; la política gremial; la protección de incendios; las obligaciones militares con el rey; un sistema impositivo local y un largo etcétera en el que podemos incluir múltiples aspectos contenidos actualmente en el derecho privado y que confirmaban la globalidad de las funciones municipales

c) El traspaso del Municipio castellano a los territorios Americanos

Fue precisamente en aquellos municipios castellanos, antecesores inmediatos de los americanos, donde la globalización tuvo su más alta expresión, primero porque ese carácter estaba unido al de la autonomía de los otros poderes territoriales, autonomía que se mantuvo, al menos inicialmente, hasta la intervención real de mediados

²⁶ DÍEZ GONZÁLEZ, F. A. En la España Rural. León, Fray Bernardino de Sahagún, 1975, pág. 146

del siglo XIV y se me apuran hasta la nefasta práctica de la venta de oficios de los siglos posteriores ²⁷.

La democracia local, originada en la antigüedad ateniense, ejercida por los pueblos, aldeas y lugares castellanos y leoneses de los siglos IX, X, y XI tendría su manifestación en el Concejo Abierto, sistema municipal de autogobierno que ha perdurado hasta nuestros días; en el caso de España en los municipios menores de 100 habitantes, en las demás naciones tiene un encaje más difícil dados los condicionantes territoriales y poblacionales de sus municipios.

En los siglos XII al XIV se produjo la quiebra del concepto de la democracia municipal, causado principalmente por el crecimiento y desarrollo de los núcleos urbanos. Paulatinamente fueron desapareciendo las asambleas de vecinos, para recaer el gobierno municipal en manos de los caballeros villanos, habitantes acomodados con recursos para disponer de un caballo y participar en las referidas milicias concejiles, que pronto se configuraron como verdaderas oligarquías locales, asumiendo los oficios municipales con carácter hereditario.

Aquí cabe muy bien mencionar una vez más el concepto de "*cuerpos vivos*" asignado por Burke al referirse al Municipio, y su existencia anterior al Estado, recordada también, ya hace ciento setenta años, por el conde Alexis de Tocqueville y otros tratadistas, en los albores de la modernidad y por tanto al producirse los balbucesos del municipio constitucional ²⁸.

Aquel municipio castellano transplantado en toda su extensión institucional a los nuevos territorios, hacía muchos años que en la

²⁷ DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. La venta de cargos y oficios públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales. Madrid. *Anuario de Historia Económica y Social*. 1970, nº 3. TOMAS Y VALIENTE, Francisco. La venta de oficios de regidores y formación de oligarquías urbanas en Castilla (Siglos XVII y XVIII). En: *Jornadas de Metodología aplicada a las Ciencias Históricas*. Santiago de Compostela. 1973. Vol. III.

²⁸ TOCQUEVILLE, Alexis. De la Democracia en América. Méjico. FCE. 1978. HENRION DE PANSEY, Pierre Paul Nicolás. Del poder municipal y de la policía interior de los Municipios. 6ª edición. Madrid. 1990. Dirá que el "*poder municipal no es una creación de la ley; existe por la fuerza misma de las cosas; es, porque no puede menos de ser*"

Metrópolis había perdido el carácter democrático y su autonomía era poco menos que nominativa y sujeta al intervencionismo del poder real, sin embargo aportaba el origen democrático y autonómico que fue vertido en toda su extensión a los recién creados municipios en los nuevos territorios descubiertos, pacificados y poblados ²⁹.

Bajo tales principios, tiene lugar un proceso de organización administrativa del nuevo y muy amplio espacio, en el que se utiliza la institución más enraizada con la tradición castellana: el municipio, aplicándose criterios análogos a los experimentados con las primeras repoblaciones medievales entre los siglos XI y XIII, cuando avanzaron desde las cadenas montañosas del norte de la península, Asturias, León, Castilla, Navarra, Aragón y Cataluña hasta las llanuras de la meseta norte o el límite de los ríos Duero, Ebro y Tago.

La Institución municipal que se traspa a América, como se ha reiterado en varias ocasiones, se implanta con toda la pureza, fuerza y vigor de sus mejores tiempos, allá por los siglos X-XII, aplicándose en toda su extensión y sentido el Derecho de la Corona de Castilla. La explicación inmediata a esta circunstancia la encontramos en el hecho de que no existían disposiciones concretas para la conquista-descubrimiento, por lo que recurrieron a la aplicación de los procedimientos utilizados en épocas anteriores en la península, implantando en América el único sistema local que les era común: el régimen municipal castellano.

Precisamente por el carácter repoblador y fronterizo se utiliza como procedimiento de autogobierno el sistema democrático de la Asamblea de vecinos, que en aquellas tierras recibirá el nombre de Cabildo abierto. Pero es más, durante años el único sistema de gobierno auténtico que existe en América es el que ejerce el Ayuntamiento, y el municipal será el único poder "*de facto*" en el Nuevo Mundo, porque incluso el Gobernador, cuando lo había, y otras autoridades superiores, debían legitimar su nombramiento real tomando "*la vara de la justicia*", juraban el cargo ante el Cabildo, lo que suponía que dicha autoridad ejercía su poder indirectamente a través del Municipio, institución encargada no sólo de reconocerlo como tal autoridad,

²⁹ BREWER CARIAS, Allan R. La Ciudad Ordenada. Madrid, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, 1997.

sino de dar carácter legal a las provisiones y reales cédulas, mediante su inscripción en los libros capitulares ³⁰.

El trasplante de las Instituciones locales realizado casi sin modificaciones desde Castilla a las Indias, tiene su respaldo legal en la Cédula de Carlos V de 1530 (Recopilación Ley II, Tit I, Lib II) que disponía con carácter general que en todos los asuntos no legislados específicamente para las Indias

"se guarden nuestras leyes de Castilla conforme a las de Toro (1503), así en cuanto a la substancia, resolución y decisión de los casos, negocios y pleytos, como a la forma y orden de susbtanciar".

En consecuencia el Derecho castellano adquirió carácter supletorio, durante todo el período colonial, para todos los casos *"que no estuviere decidido, ni declarado lo que se deve proveer por las leyes de esta Recopilación"*. Sin embargo esta permanencia de las Instituciones municipales no tuvo un desarrollo exclusivamente lineal, sino que los factores externos de carácter político, social y económico influyeron en su evolución ³¹.

Una clara manifestación de la autonomía local que ostentaban las nuevas instituciones municipales estaba en el procedimiento de autogobierno de los que en América se denominaban Cabildos Abiertos, institución de la que no existe una regulación concreta en las siempre minuciosas Leyes de Indias, pese a ser una fórmula consubstancial al Municipio Americano y que funcionó con toda regularidad desde el sur de los Estados Unidos hasta la Argentina. Su base legal era la misma que la de los Concejos de Castilla y León, incluso la figura del Cabildo abierto se aceptará de forma indirecta para casos determinados, pero cuando se haga

³⁰ DOMÍNGUEZ COMPAÑY, F. Política de poblamiento de España en América. La fundación de ciudades. Madrid, IEAL, 1984. BREWER CARIAS, Allan R. Reflexiones sobre la Organización territorial del Estado en Venezuela y en la América colonial. Reflexión en Madrid: Carlos III y la organización territorial del doblamiento en América (Discurso de investidura del Doctorado Honoris Causa por la Universidad Carlos III de Madrid. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1997, páginas 44-108.

³¹ DOMÍNGUEZ COMPAÑY, F. Estudios sobre las Instituciones locales Hispanoamericanas, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1981.

una mención específica al concepto será para prohibir su actividad, como consta en la Ley de 23 de noviembre de 1623 referida a la elección del procurador de la ciudad, determina "...se haga solamente por votos de los Regidores, como se practica en los demas annales y no por Cabildo abierto...".

Lo que confirma su práctica habitual en los gobiernos locales, pues de otra forma no tendría razón señalarlo tan específicamente con carácter restrictivo. Por el contrario, en sentido afirmativo, aunque sin mencionar el concepto, existen otras dos disposiciones en la legislación indiana que hacen referencia a una verdadera actuación del Cabildo abierto, la primera está dictada en 1523 por Carlos I, autorizando, que si no está capitulado con los adelantos el nombramiento de justicia y regimiento "*hagan elección los vecinos en el número que el gobernador pareciera*". La segunda se encuentra en las mencionadas Ordenanzas de población de Felipe II de 1573, dando licencia a los que fundasen una nueva población, siempre que superase el número de 10 casados "*...y les concedemos facultad para elegir entre sí mismo alcaldes ordinarios y oficiales del Concejo annales*".

La convocatoria de Cabildo abierto podía hacerse por el de carácter ordinario, por el gobernador, su segundo u otra autoridad. En ellos participaban además de los vecinos y personas principales todo el pueblo y común. Los acuerdos tomados debían ser legalizados por el Concejo municipal o sancionados por el gobernador. El Cabildo abierto se celebraba no sólo para resolver cuestiones electorales o asuntos extraordinarios, sino que se utilizaba para organizar múltiples aspectos de la vida en la comunidad local americana. Por ejemplo la Asamblea local se reunía para acordar donativos solicitados por la Corona, contribuciones voluntarias, pago de impuestos, disponer repartimientos o derramas, adopción de medidas extraordinarias a causa de la guerra, sublevaciones indias, incursiones de piratas o corsarios, cuestiones relacionadas con los indios y la libertad de los mismos acordada por la corona, etc.³²

³² Con carácter general, téngase en cuenta ORDUÑA REBOLLO, E. Municipios y Provincias. Madrid. CEPC, 2003, BAYLE, C. Los Municipios y los Indios. Madrid, 1950. Ibidem. Los Cabildos seculares en la América española, Madrid. Sapientia, 1952. DOMINGUEZ COMPAÑY, F. Estudios... op. cit. GARCÍA GALLO, A. Los orígenes de la Administración territorial de las Indias, Madrid, CSIC, 1944. OCHOA CAMPOS, M. El Municipio y su evolución institucional. México. Forum, 1981, OTS CAPDEQUÍ, Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano. Madrid, Aguilar, 1968.

Con el paso de los años, indudablemente la democracia municipal quedó menguada, pero también es cierto que en numerosos ocasiones actuaron en defensa de intereses más amplios, como en el caso del conflicto surgido en 1749 con la Compañía Guipuzcoana a la que se enfrentaron el Ayuntamiento de Caracas, sus regidores y sesenta notables presididos por Francisco de León, quienes comprobaron el incumplimiento de las disposiciones reales sobre los precios de las mercancías y el boicot a los productos originados de la Colonia, por lo que declararon que la existencia de la Compañía era nociva para el interés público.

Como hemos dicho en diversas ocasiones, esta actitud de la burguesía criolla en pro de intereses más generales a través de los Cabildos abiertos, la veremos repetida en el proceso independentista, produciéndose prácticamente de forma similar en todas las ciudades al conocerse las noticias de la metrópoli referentes a la invasión de España por Napoleón, la abdicación en Bayona de Fernando VII y la coronación de José Bonaparte. Ante tales sucesos se produjo una reacción municipal de oposición a tales medidas, creándose Juntas, al igual que en España dispuestas a la resistencia, en clara manifestación de la autonomía de los Cabildos.

Existió un movimiento generalizado de carácter local coincidente en la mayoría de las ocasiones: Los integrantes de las Juntas con el propósito de legalizar su movimiento se acercan al Municipio solicitando la celebración de un Cabildo a lo que acceden las autoridades municipales. El Cabildo abierto minoritario se convoca mediante la citación a un determinado número de vecinos prominentes, que deponen en la reunión a los gobernantes metropolitanos, desconcertados por la ausencia de noticias o por su indecisión. Seguidamente, al Cabildo abierto acuerda el nombramiento de una Junta de gobierno que asume el poder político y después de obtener el reconocimiento por las ciudades próximas a su área de influencia se desligaron de las autoridades metropolitanas a las que consideran ilegítimas por su colaboración con el gobierno del usurpador José Bonaparte. ¿Pueden existir dudas sobre los principios de autonomía municipal que inspiraban a los mencionados Cabildos? No hacían más que recordar la actuación de los grandes Concejos castellanos del pasado.

Se están cumpliendo doscientos años desde que las nuevas Repúblicas nacidas del proceso emancipador de América ocupasen un puesto en el concierto de las naciones soberanas. Nacían con el principio de libertad

en sus opiniones, alentadas previamente, no sólo por los conceptos de autonomía y democracia de los Municipios castellanos, sino también por las corrientes ilustradas de la época y las políticas iniciadas en los Estados Unidos de América del Norte y posteriormente en Francia. A la idea de libertad se unía la democrática, con el sueño del igualitarismo. Pero maticemos, bajo el concepto de libertad que supuso la emancipación de la práctica totalidad de las colonias y territorios de las dos Américas en un período inferior a los veinte años, se encontraban intereses económicos y sociales de gran trascendencia, explicables desde la perspectiva actual pero difícilmente desde la coetánea.

Principios fundamentales del municipalismo, como la defensa de la autonomía municipal, la democratización de las estructuras locales y la descentralización han sido una constante desde los orígenes del Estado constitucional en los primeros años del siglo XIX, pero en la reciente historia de nuestros países, estos principios teóricos de impecable enunciado han tardado décadas en convertirse en realidad. En América, el municipio que había desempeñado un papel protagonista e insustituible en el proceso emancipador, pocos años después de aparecer las Repúblicas independientes, pasó, sin excepciones, a tener un papel muy secundario, nada acorde con el protagonismo que le correspondía según los nuevos aires políticos, incluso durante algún periodo fueron suprimidos los cabildos en Argentina en 1824.

¿Recelos de su protagonismo?, ¿miedo a que ocupasen un papel mediatizador de los incipientes Estados?, cualquier respuesta es válida. El caso fue que durante el siglo XIX primaron sobre el municipio otras instancias territoriales como la provincia, el departamento o el estado, con minúscula, que reproducían por un lado el modelo de los Estados Unidos del Norte y por otro recordaban la tradición originaria española de la división territorial en provincias, intendencias, etc. Los municipios después de estos inicios llevaron generalmente una vida lánguida y mortecina, pero soportaron la crisis, lo que nos hace recordar una vez más la calificación burkiana de "*cuerpos vivos*".

II. La estructura municipal iberoamericana en el siglo XXI

Los descubrimientos geográficos y la pacificación de los nuevos territorios descubiertos por los españoles a fines del siglo XV, precisaban de un mecanismo colonizador del espacio, que permitiesen no sólo la instalación transitoria de sus protagonistas, sino consolidarlo a través de núcleos urbanos, en los que se integrarían los primeros conquistadores junto con la población autóctona, de acuerdo con las prácticas experimentadas tres o cuatro siglos antes en la metrópoli, como hemos indicado. La fundación de las poblaciones se hacía sobre el modelo de la cuadrícula urbana, cuyos antecedentes hay que buscar en las ciudades griegas y más cercanas en la época en la fundación de la granadina Santa Fé. En el centro de la cuadrícula había una gran plaza donde se ubicaban el cabildo y la iglesia, en lugar preferente la cruz y el rollo, símbolos exteriores del poder espiritual y temporal de la nueva población. El rollo que en ocasiones se denominaba picota era utilizado como lugar y representación de la justicia.

La ceremonia previa a la creación de las poblaciones se hacía convocando un Cabildo abierto en el que participaban los descubridores con el jefe de la expedición al frente, los clérigos, etc. levantándose acta de todas las actuaciones, con mayor o menor detalle. En tal sentido existe constancia documental de numerosos casos como la fundación de Veracruz en 1519 o la de Caracas por Diego de Losada o la Asamblea que en 1541 designó en Santiago de Chile, a Pedro de Valdivia como gobernador del territorio. Para un detalle más amplio sobre la fundación de ciudades véase el Apéndice I.

En cuanto a la fundación de ciudades deben tenerse en cuenta algunas diferencias condicionadas por su ubicación. Mientras que las poblaciones fundadas en el interior raras veces estaban rodeadas de un perímetro amurallado, sino que una simple cerca mercaba la diferencia entre el caserío y el alfoz, no ocurre lo mismo con las ciudades marítimas. Estas, que en la península solían ser habitualmente pacíficos centros urbanos habitados por una burguesía comercial más o menos próspera, en América, a causa de las incursiones de corsarios, piratas y en ocasiones de escuadras completas, se convirtieron en plazas fortificadas, con sus Cabildos y vecinos obligados a vivir en una permanente situación militarizada, compatible y protectora a la vez de las actividades civiles y comerciales; para ello el Municipio organizaba sus milicias, rondas, guardias, vigías, etc. Tenemos la prueba en las actas de los Cabildos de

ciudades como La Habana, San Juan, Coro, Cartagena de Indias, Puerto Cabello, etc. que recogen puntualmente estas necesidades y las vicisitudes que obligaban a atenderlas.

A partir de la relación mencionada en el apéndice I, y con carácter aproximado podemos afirmar que a fines del siglo XVI existían en Indias 46 ciudades, aunque la cifra era evidentemente muy superior, nos da idea de la base urbana inicial, que con el paso de los años aumentará sensiblemente y configurará una red de ciudades y por tanto de municipios que se aproximará a la situación actual.

Situados cronológicamente en el año 2009, disponemos de unos datos significativos³³, aunque pendientes de actualización para la primera década del siglo XXI, que estimaban a finales de 1999, la existencia en los países de Iberoamérica de 15.907 municipios con la siguiente distribución geográfica:

Argentina	2.171
Bolivia	311
Brasil	5.560
Colombia	1.103
Costa Rica	81
Cuba	189
Chile	348
Ecuador	169
El Salvador	262
Guatemala	330
Honduras	289
México	2.438
Nicaragua	145
Panamá	67
Paraguay	218
Perú	1.812
Rep. Dominicana	109
Uruguay	19
Venezuela	286

³³ VICTORY, Catalina. Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. Barcelona. Afers Internacionals, nº 47, 2006, pág. 16.

(Fuente: SIERRA, J. E. Información Municipal. Datos Estadísticos, Problemas y Desafíos. 1997. ³⁴

Recordemos que en España existen 8.114 municipios, de los cuales más de mil (1.036) son menores de 100 habitantes. Si sumamos esta cifra a los anteriores, más los 308 de Portugal nos encontramos con un total de 24.329 municipios, para el conjunto de naciones Iberoamericanas, cifra aún lejana de los estimados 122.682 de Europa por Palma Carvajal.

Estudiados con cierto detalle los censos de población más recientes de algunos países se confirma la idea del carácter eminentemente rural de los municipios Iberoamericanos. Distinta cuestión serán las grandes urbes, Ciudad de México, Lima, Sao Paulo, Río o Buenos Aires en las que se asienta un elevado porcentaje de la población total. Confirmando nuestro planteamiento inicial sobre el carácter rural preponderante en los municipios de América, Portugal y España, nos encontramos que sólo 80 municipios superan los 500.000 habitantes.

En el caso de México, según el censo de 2005, existen 187.939 localidades, debiendo tener en cuenta que la ciudad se define como una localidad mayor de 2.500 habitantes, lo que supone la existencia de 2.438 municipios en los 31 Estados y una población total de 103.263.388. Las aglomeraciones más significativas son la Ciudad de México con 8.700.000 y su área metropolitana que alcanza los 19.239.910. Ciudades como Guadalajara con 3.500.000 reúne en su área hasta los 4.095.853, o Monterrey con 3.788.077. La distribución de las ciudades en función de su población es la siguiente:

11 ciudades superiores a:	1.000.000 habitantes
112 ciudades entre:	100.000 y 1.000.000 habitantes
427 ciudades entre:	15.000 y 100.000 habitantes
2.640 ciudades entre:	2.500 y 15.000 habitantes

(Fuente: Censo del año 2005. Elaboración propia)

³⁴ Los datos de referencia han sido actualizados en los casos de Chile, México, Colombia, Argentina y Brasil

En la estructura urbana de México coincide una importante cualidad a tener en cuenta, su red de ciudades superior al medio centenar que tiene una población entre los doscientos o trescientos mil habitantes, lo que configura una fuerza urbana decisiva en la organización política, económica y social de México ³⁵. En este sentido las previsiones de Consejo Nacional de Población realizadas en el año 2004, preveía que antes del año 2030, seis ciudades alcanzarían el millón de habitantes: Querétaro, Mérida, Cuernavaca, Aguascalientes, San Luís de Potosí y Mexicali. Lo que supondría que en dicho año la población mexicana sería de 127,2 millones de habitantes, de los cuales 90.2 millones residiría en alguna ciudad, por lo que la mayoría de la población urbana (56,8%) se concentraría en 15 grandes ciudades ³⁶.

El censo de Colombia correspondiente al año 2005 refleja la existencia de 1.118 ciudades, con la capital Bogotá y sus 8.000.000 de habitantes, seguida de Medellín, 3.500.000; Cali, 2.700.000; Barranquilla, 1.149.506; Cartagena 1.000.000 y Cúcuta con 900.942. Encontramos también otras tres ciudades con más de 500.000 habitantes. Por tanto la distribución se hace de la siguiente forma:

5 ciudades superiores a:	1.000.000 de habitantes
4 ciudades entre:	1.000.000 y 500.000 habitantes
46 ciudades entre:	500.000 y 100.000 habitantes
57 ciudades entre:	100.000 y 50.000 habitantes
237 ciudades entre:	50.000 y 20.000 habitantes
594 ciudades entre:	20.000 y 5.000 habitantes
170 ciudades entre:	5.000 y 1.000 habitantes
5 ciudades menores de	1.000 habitantes

(Fuente Colombia Censo de 2005. Elaboración propia).

³⁵ Sobre esta cuestión de una red de ciudades tan importante y decisiva en la organización territorial mexicana, hemos discurrido ampliamente con el profesor Guillermo Vallarta Plata en el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco, presidido actualmente por el mencionado doctor.

³⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. CONAPO. 90,2 millones de mexicanos vivirán en ciudades en 2030. Comunicado de prensa 42/04. México D. F. 22 de agosto de 2004.

Venezuela con 916.445 kilómetros cuadrados y 325 municipios, el Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana a partir de los censos de 1981 y 1990 hace una estimación para el año 2005, habiendo modificado los datos en septiembre de 2007. Las tres mayores aglomeraciones urbanas Caracas, Maracaibo y Valencia con 3.723.728, 2.063.461 y 1.285.202 habitantes respectivamente (estimado en enero de 2005), acumulan la cuarta parte de la población del país. Con los mismos criterios detalla las 42 ciudades con población superior a los 100.000 habitantes, referidos a la misma fecha y cuyo desglose por tramos es el siguiente:

3 ciudades superiores a:	1.000.000 de habitantes
2 ciudades entre:	1.000.000 y 500.000 habitantes
14 ciudades entre:	500.000 y 200.000 habitantes
23 ciudades entre:	200.000 y 100.000 habitantes

(Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Venezuela. Elaboración propia)

En la relación, junto a ciudades de gran tradición urbana como San Cristóbal (246.620) o Mérida (215.289), entendemos que no se desglosan de Caracas los municipios como Libertador, Chacao, Sucre, Baruta y el Hatillo, quizá éste por no superar los 100.000 habitantes. De cualquier forma los cinco mencionados están incluidos en el Distrito Metropolitano de Caracas.

En Argentina, más de la mitad de sus 2.171 municipios, se concentran en cuatro provincias: Córdoba 428, Santa Fe 363, Entre Ríos 265 y la provincia de Buenos Aires con 134, y la media demográfica general alcanza los 17.173 habitantes por municipio. Según los datos ofrecidos por Wikipedia, tomados de la estimación que el Instituto Nacional de Estadística y Censos hacía para el año 2009, la República Argentina tiene una población de 40.134.425 millones de habitantes, país de baja densidad de población (14 hab/ Km. Cuadrado) y muy concentrada en el Aglomerado de Buenos Aires (38%). El conjunto de la población es mayoritariamente urbana hasta un 89 %. Mientras que la provincia de Buenos Aires con 15.185.536 habitantes, se sitúa como la tercera megalópolis de Iberoamérica, sus inmediatas seguidoras como

Córdoba o Rosario, sólo superan el millón. Veamos la tabla de las 11 poblaciones superiores a los 500.000, exceptuando la capital federal:

2 ciudades superiores a:	1.000.000 de habitantes
4 ciudades entre:	1.000.000 y 600.000 habitantes
5 ciudades entre	599.000 y 500.000 habitantes

(Fuente Wikipedia. INDEC. Elaboración propia)

Disponemos de una información más extensa tomada de un análisis realizado en 2005, a partir de datos procedentes del INDEC, referidos al Censo de 2001 y que recogen con carácter no exhaustivo la relación de ciudades argentinas menores de 50.000 habitantes de acuerdo con el censo de 2001:

3 ciudades superiores a:	1.000.000 de habitantes
6 ciudades entre:	1.000.000 y 500.000 habitantes
20 ciudades entre:	500.000 y 250.000 habitantes
27 ciudades entre:	250.000 y 100.000 habitantes
53 ciudades entre:	100.000 y 50.000 habitantes

(Elaboración propia)³⁷

En otra información tomada de Wikipedia con datos del censo de 2001 facilitados por el INDEC figuran las 56 ciudades superiores a 100.000 habitantes coincidentes con el cuadro anterior, además incluye una Tabla de capitales provinciales que consideramos de interés para ampliar la información que nos ocupa:

1°.- Córdoba (<i>Córdoba</i>)	1.267.521 habitantes
2°.- La Plata (<i>Buenos Aires</i>)	563.943 habitantes
3°.- San Miguel de Tucumán (<i>Tucumán</i>)	527.150 habitantes
4°.- Salta (<i>Salta</i>)	462.051 habitantes
5°.- Santa Fe (<i>Santa Fe</i>)	368.668 habitantes

³⁷ INFEDEC. Argentina. JIMÉNEZ, M II y JIMÉNEZ, M. G. Ciudades en Argentina. 25 de julio de 2005. Tomado de Internet.

6°.- Corrientes (<i>Corrientes</i>)	314.546 habitantes
7°.- Resistencia (<i>Chaco</i>)	274.490 habitantes
8°.- Posadas (<i>Misiones</i>)	252.981 habitantes
9°.- Paraná (<i>Entre Ríos</i>)	235.967 habitantes
10° San Salvador de Jujuy (<i>Jujuy</i>)	231.229 habitantes
11° Santiago del Estero (<i>Santiago del Estero</i>)	230.614 habitantes
12° Neuquén (<i>Neuquén</i>)	201.868 habitantes
13° Formosa (<i>Formosa</i>)	198.074 habitantes
14° San Luís (<i>San Luís</i>)	153.322 habitantes
15° La Rioja (<i>La Rioja</i>)	146.418 habitantes
16° San Fernando del Valle de Catamarca (<i>Catamarca</i>)	140.741 habitantes
17° San Juan (<i>San Juan</i>)	112.778 habitantes
18° Mendoza (<i>Mendoza</i>)	110.993 habitantes
19° Santa Rosa (<i>La Pampa</i>)	101.987 habitantes
20° Río Gallegos (<i>Santa Cruz</i>)	79.144 habitantes
21° Viedma (<i>Río Negro</i>)	46.948 habitantes
22° Ushuaia Tierra del Fuego (<i>Antártica e Islas del Atlántico Sur</i>)	45.430 habitantes
23° Rawson (<i>Chubut</i>)	22.493 habitantes

38

En el caso de España, el componente rural de los 8.114 Municipios es muy significativo, como podemos comprobar por los tramos de población a 31 de diciembre de 2.008, distribuidos de la siguiente forma:

2 Municipios superiores a:	1.000.000 de habitantes
4 Municipios entre:	500.000 / 1.000.000 habitantes
55 Municipios entre:	100.000 / 500.000 habitantes
84 Municipios entre:	50.000/100.000habitantes
239 Municipios entre:	20.000 / 50.000 habitantes
357 Municipios entre:	10.000 / 20.000 habitantes
549 Municipios entre:	5.000 / 10.000 habitantes
1.025 Municipios entre:	2.001 / 5.000 habitantes
936 Municipios entre:	1.000 / 2.000 habitantes

³⁸ WIKIPEDIA. INDEC. Tabla de capitales de provincia. 2001.

2.253 Municipios entre:	250 / 1.000 habitantes
1.574 Municipios entre:	100 / 250 habitantes
1.036 Municipios entre:	1 / 100 habitantes

(Fuente: R. D. Cifras Oficiales de Población de 31 de Diciembre de 1.008. Elaboración propia).

III. A propósito de la democracia y la autonomía municipal

Hoy no es factible la práctica de la democracia directa en el gobierno municipal, salvo en aquellas excepciones marcadas por el reducido tamaño de población en la Entidad territorial, como es el caso de los 1.036 municipios españoles inferiores a ciencia habitantes. Es sin duda la democracia representativa la que contiene la auténtica forma de gobierno, según el principio planteado desde los orígenes del constitucionalismo y canalizado con el ejercicio de la actividad política a lo largo de doscientos años. Por eso, sentadas las bases de la solidez democrática es difícil que con un esfuerzo generalizado no perdure el sistema, ya que como dijo Sir Winston Churchill, era el menos malo de todos, pese a sus defectos.

Por tanto, es necesario que se recupere la confianza ciudadana en el sistema democrático, a partir de un rearme de la conciencia política que erradique la corrupción y las rutinas de la vida pública. Depúrense los elementos gangrenados y regenérese el sistema democrático representativo, pues no podemos ignorar que en todos los Estados democráticos, el Municipio, como poder del mismo más próximo al ciudadano, es considerado como la institución genuinamente democrática y el municipio, al configurarse los Estados contemporáneos, ha constituido por naturaleza el escalón intermedio entre ellos y la sociedad civil, como reiteradamente defiende la doctrina municipalista (Parejo, Brewer Carías, Armando Rodríguez, González Cruz, Villegas, etc.).

No deseo profundizar en la frustración de los conceptos de autonomía y democracia del municipio tanto en América como en España, desde el segundo tercio del siglo XIX hasta casi las primeras décadas del XXI, como ya tuve el honor de exponerlo en la Universidad de los Andes de

Mérida de Venezuela el año 1999. En un camino paralelo recorrido por nuestros países, en general, el alcalde, el intendente o el presidente municipal eran designados gubernativamente y el Ayuntamiento o Consejo Municipal elegido, aunque tampoco faltaron casos en que se producía la designación total del Ayuntamiento, consagrando el principio absoluto de intervencionismo estatal en la actividad municipal. Este intervencionismo gubernativo, también se manifestó en el funcionamiento de los Municipios, suspendiendo acuerdos, declarando tutelas e incluso suspendiendo concejales y Ayuntamientos completos, conjunto de actuaciones que produjeron la quiebra absoluta de la autonomía municipal..

Hagamos una corta reflexión sobre la democratización de las estructuras locales, que desde los orígenes del constitucionalismo ha encontrado dificultades, para consagrar el sufragio universal, libre, secreto y directo como procedimiento habitual para elegir concejales, síndicos, etc. incluidos los alcaldes. Por ello debemos rechazar cualquier subterfugio tendente a manipular o alterar los resultados electorales. Recordemos entre los vicios del pasado las elecciones censitarias, las alteraciones de resultados “(*pucherazo*)”, compra de votos, etc. o en la actualidad las tentaciones manipuladoras de censos y resultados apoyados por los medios tecnológicos.

Como decíamos anteriormente, los principios de la democracia representativa, formulados en los inicios del constitucionalismo, son admitidos sin dudas ni titubeos como el medio más idóneo y adecuado para la elección de los representantes políticos de cualquier nivel. Es evidente que la democracia directa o el ejercicio asambleario en el autogobierno, sólo puede tener valor en los muy determinados casos que se han señalado, condicionados por el tamaño y la población de la Entidad local.

Pese a estas consideraciones no podemos omitir que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, al referirse a la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos, además del tradicional Cabildo abierto, sobre el cual nos hemos pronunciado positivamente en los casos de los pequeños municipios, parroquias, etc.

³⁹, el referido texto Fundamental en el artículo 70º, al tratar de la participación ciudadana, menciona: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, el citado Cabildo abierto y ¡atención!: *la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante* en una serie de materias de carácter social y económico, como la autogestión, la cogestión, cooperativas, cajas de ahorros, empresas comunitarias, etc.

La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas funcionará en el ámbito local y puede ser convocada a iniciativa del 1% del censo, con un mes de anticipación mediante escrito dirigido a la Junta Parroquial o al Alcalde, los cuales están obligados a dar toda clase de facilidades para su desarrollo, desde locales a garantizar la seguridad. Los asuntos serán acordados por mayoría simple de los asistentes y como dijimos anteriormente las decisiones tiene carácter vinculante para las autoridades que deban hacerla efectiva ⁴⁰.

A la vista de esta experiencia, hemos de reconocer que no todo ha evolucionado en forma aceptable, pues en ocasiones la democracia representativa como base del Estado de derecho y del régimen constitucional, que debía haber sido perfeccionada, acorde con los nuevos tiempos y la dinámica social, para que fuese efectivamente representativa de la ciudadanía, de sus organizaciones, regiones, municipios, etc., no sólo de unos pocos partidos políticos que la monopolizan. En consecuencia la democracia representativa se encuentra distorsionada en diversas naciones, porque entonces aparenta representar sólo al partido en el Gobierno, corriendo el riesgo de que una democracia de representatividad partidista de carácter plural, se convierta en la democracia de un solo partido ⁴¹

³⁹ ORDUÑA REBOLLO, E. Democracia Directa Municipal. Cabildos y Concejos Abiertos. Madrid. Cívitas, 1994. Recientemente en: Pequeños Municipios y Entidades Locales Menores en la organización territorial española. (Inédito)

⁴⁰ SALAMANCA, L. La democracia directa en la Constitución Venezolana de 1999. En: El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela. Caracas, Instituto de Estudios Políticos, 2004, pág. 108 y sgts.

⁴¹ BREWER CARIAS, A. R. La crisis de la democracia venezolana. Caracas,. Editorial CECSA, 2002, pág. 145.

Por ello, ante el reverdecimiento de corrientes en pro de la democracia asamblearia, hemos de advertir que se corre el riesgo eminente de poner en manos de una minoría la toma de decisiones políticas y el gobierno local ⁴². Minoría que, evidentemente y con carácter finalista, representa sus propios intereses y no los de la comunidad, por lo que a corto plazo acaba convirtiéndose en una verdadera oligarquía local, como la que se produjo desde el siglo XII, hasta el XIX primero en Castilla y después en América, pues resulta inevitable impedir en los movimientos asamblearios el cansancio de sus protagonistas, que terminan delegando las funciones en la minoría que dirige las reuniones, los más elocuentes, los que disponen de tiempo libre, etc. que no suelen coincidir con los más eficaces y rigurosos.

Es una lección aprendida a lo largo de la historia, que no admite revisión, pese a las pretendidas innovaciones de los que sin el fundamento del conocimiento histórico, peor avalados por tentaciones populistas, creen encontrar en el mecanismo asambleario el remedio a los problemas políticos de los gobiernos, ya sean nacionales o locales ⁴³.

Entre los remedios para corregir tales defectos hemos de señalar la celebración periódica de elecciones municipales, libres, secretas y directas, preferentemente en listas abiertas, precisamente para evitar el eclipse de la democracia participativa al viciarse la de carácter representativo. En cuanto a la periodicidad en los procesos electorales municipales es otra de las características básicas de la democracia. En cada país se sigue un criterio, que suele oscilar entre los tres y los seis años. Siempre hemos pensado que el primer plazo es un corto espacio de tiempo para desarrollar adecuadamente programas, principalmente los referidos a las infraestructuras. Los períodos de mandato, oscilan entre los seis años de Nicaragua, los cinco de Panamá, Paraguay y Uruguay, los cuatro de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, Guatemala, Honduras y República Dominicana, tres en

⁴² Lo que no excluye la existencia de una participación efectiva de los ciudadanos en la política, reconocida por la Carta Democrática Interamericana adoptada en Lima el 11 de septiembre de 2001.

⁴³ BREWER CARIAS, Allan R. Democracia municipal, descentralización y desarrollo local. Conferencia Inaugural del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Valladolid. 2004. en prensa.

Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela, finalmente cada dos años en Bolivia ⁴⁴.

Otra cuestión que se plantea es el de la reelección. Mientras que en España no existe límite para los candidatos, en otros países, como Méjico se excluye., Es probable que el sistema resulte muy rígido. De hecho, en este país los gobernadores han ampliado a seis años sus períodos de mandato ⁴⁵.

IV.- La autonomía municipal

El significado gramatical del concepto autonomía tiene varias acepciones, hasta cinco contiene la edición de la Real Academia de la Lengua Española de 2001, la primera de las cuales es la que afecta directamente a nuestro análisis:

“Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, Para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”⁴⁶

Naturalmente la definición tiene un carácter generalista, por lo que el desarrollo de su contenido debe entenderse queda remitido a la doctrina académica, quien lo ha realizado profusamente en las últimas décadas, al considerar que la existencia de autonomía, aplicada a las instituciones territoriales, supone un doble reconocimiento a tenor de la definición gramatical, por un lado la existencia de un ámbito de intereses propios y por otro, que los mismos han de ser regulados y ejecutados por entes específicos y autónomos. Y ya en este marco jurídico-político, la existencia de autonomía supone la de un ámbito de actuación y libre

⁴⁴ VICTORY, Catalina. Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamerica. Barcelona, Affers Internacionals, nº 47, 2000, págs. 22 y 23.

⁴⁵ VALLARTA PLATA, Guillermo. El nuevo municipio mexicano; alcances y perspectivas a mediano plazo. Madrid. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 6, 2001. Idem. La reforma política en el ámbito del Municipio Mexicano. Madrid. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. nº 10, 2003.

⁴⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 22^a edición, Madrid. 2001. La segunda definición se refiere a la “Condición de quien, para determinadas cosas, no depende de nadie”, la siguiente al concepto “Comunidades autónomas” y las dos últimas a los aspectos técnicos del funcionamiento mecánico, vehículos y máquinas.

disposición propio, incluyendo una cierta discrecionalidad y la posibilidad de disponer de mecanismo para oponerse a las actuaciones que traten de menguar su capacidad ⁴⁷.

En este mismo sentido, tempranamente el profesor Parejo consideraba que el concepto autonomía se refiere a una Administración cuyos objetivos se cumplen y cuya actividad se realiza por los mismos destinatarios de tal actividad, bajo su propia responsabilidad, a la vez que supone una técnica de organización jurídico-pública al servicio de una división territorial del poder y del principio democrático, al ser un modo de conectar la sociedad con el Estado ⁴⁸.

Como sabemos, el municipio doceañista español obtuvo en la Constitución gaditana el reconocimiento formal de su autonomía, coincidiendo la mayoría de los autores en que las Instrucciones de 1813 y 1823 que desarrollaron el referido texto en el ámbito municipal contenían un reconocimiento expreso del principio descentralizador ⁴⁹. Lamentablemente tuvieron una vigencia escasa, no superior a los once años de un total de cuarenta, pues supeditado el municipio a las oscilaciones políticas del Estado, corrió su misma suerte en los periodos de carencia de libertades públicas. Desde entonces y hasta 1978, con algunas excepciones temporales, se mantuvo la pugna para conseguir el reconocimiento de la autonomía municipal, ya que el intervencionismo

⁴⁷ VILLEGAS MORENO, J. L. Derecho Administrativo Municipal. Mérida 2007. MARAZUELA BERMEJO, A. El principio de autonomía local en el ordenamiento español. En *La Administración Pública Española*. Madrid. MAP-INAP, 2002. GARCÍA MORILLO, J. La configuración constitucional de la autonomía local. Madrid, Marcial Pons, 1998.

⁴⁸ PAREJO ALFONSO, L. La autonomía local en la Constitución. En: *Tratado de Derecho Municipal*. Dirigido por S. Muñoz Machado. Madrid, Cívitas, 1988. Existe una edición posterior de 2002.

⁴⁹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. Madrid. *Revista de Administración Pública*. Nº 33. 1960. GARCIA FERNÁNDEZ, Javier. El origen del Municipio constitucional. Madrid. 1983. MARTIN MATEO, Ramón y ORDUÑA REBOLLO, E. La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas Constituciones españolas. Madrid. ICE. Nº 549, 1979. MARTIN RETORTILLO, Sebastián. Aproximación histórica al tema de la descentralización. 1812-1931. En: *Descentralización administrativa*. Madrid. 1973. vol. I.. ORDUÑA REBOLLO, E. Constitución y Ayuntamientos en 1812. En: *Materiales para el estudio de la constitución de 1812*. Madrid. 1989. PAREJO ALFONSO, Luciano. La región y la legislación histórica de régimen local. En: *Las autonomías regionales*. Madrid. 1977. POSADA, Adolfo. Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909. 2ª ed. Madrid. 1982.

del Estado en los municipios, incluso en periodos de democracia formal, se producía con insistencia no sólo en España, sino también en la práctica totalidad de los países americanos.

Significativamente, el municipalismo iberoamericano, aglutinado por un sector de políticos y profesores de diverso origen geográfico, pero con epicentro en La Habana, mantuvo siempre una postura decididamente favorable a tal reconocimiento. Esta actitud se manifestó principalmente a través de la doctrina de la Intermunicipalidad, que después de la primera guerra mundial, a uno y otro lado del océano, clamaban por municipios democráticos y autónomos.⁵⁰ Principios que se plasmarían en 1938 con la creación en dicha ciudad de La Habana de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal que desde su fundación manifestó una firme actitud en el mantenimiento y propagación de sus objetivos principales: Contribuir al desarrollo, fortalecimiento y autonomía de los municipios y defender la democracia en la esfera local⁵¹.

El caso era que desde diversos sectores de opinión municipalista, y siguiendo una corriente doctrinal que se remontaba a los inicios del constitucionalismo en el siglo XIX, se coincidía en reivindicar de los Estados el reconocimiento de tales principios, proponiendo que el control de los Municipios se hiciese no por los Gobiernos, sino por los tribunales de justicia en los asuntos político - administrativos y los Tribunales de Cuentas en las cuestiones económicas y hacendísticas. Esta demanda fue tenida, por fin, en cuenta por la Constitución española de 1978, cuando reconoció los principios de autonomía por los que el municipalismo luchó desde del siglo XIX.

Aunque de sobra conocidos, una vez más hemos de insistir sobre los principios básicos y las cualidades que configuran la autonomía municipal plena; en primer lugar el autogobierno, íntimamente conectado a la democratización de las estructuras locales, pues resulta obligado que el instrumento de gobierno local se constituya y organice mediante elección de los ciudadanos por sufragio universal. Un conjunto de

⁵⁰ LUGO-VIÑA, Ruy de. La Intermunicipalidad Universal. La Habana. Municipio. 1938. 124 páginas

⁵¹ ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. 2ª edi. Madrid. 2001.

competencias propias, reconocidas por la ley, que no puedan ser objeto de revisión o anulación por actos de las administraciones superiores.

Evidentemente, todo el entramado teórico de la autonomía municipal se viene abajo, si ésta no se encuentra respaldada por una suficiencia financiera adecuada que permita al municipio disponer de los recursos necesarios para mantener y gestionar los servicios. Ello supone que, además de potestad tributaria local, innegable en cualquier principio autonómico, debe reconcerse legalmente el derecho a percibir de las administraciones superiores la coopticipación económica suficiente para mantener servicios, no sólo propios, sino también los procedentes de dichas administraciones traspasados y no compensados, problema común en la mayoría de los países, que sí en los de organización unitaria son graves, en los descentralizados adquieren características catastróficas dificultando el mantenimiento de tales servicios y provocando una situación de quiebra en muchos municipios.

Un tercer factor característico de la autonomía es la capacidad de los municipios para organizar, gestionar y ejecutar las competencias que tenga reconocidas, sin tuteladas de ningún género y de nuevo insistimos: con la suficiencia financiera adecuada. Por último mencionar la obligada potestad autonormativa, traducida en la capacidad del municipio para elaborar y dotarse de sus ordenanzas municipales.

V.- El reconocimiento de la autonomía local en el Constitucionalismo Iberoamericano

El reconocimiento constitucional del principio de autonomía municipal ha llamado la atención de la doctrina en los últimos años, y desde diversas instancias políticas, académicas y asociativas se han formulado recomendaciones, acuerdos, etc. para convertir en realidad su incorporación a los Textos Fundamentales de cada nación. Recordemos la aportación de la OICI con su Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada en Caracas en 1990, siguiendo las pautas de la Carta de la Autonomía Local Europea o la reciente aportación del IV Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, reunido en Lisboa en noviembre de 2009.

Aunque con grandes prevenciones, como veremos posteriormente, hay que reconocer que a partir de mediado el siglo XX, las perspectivas municipalistas de nuestros respectivos países han cambiado paulatinamente, pero de forma significativa, abriéndose cauces a cuestiones como la participación ciudadana, una mayor democratización de las estructuras locales, el reconocimiento de la autonomía municipal o la descentralización, que anteriormente estaban excluidas o eran papel mojado en los textos legales⁵². Tampoco se pueden atribuir prioridades a ningún Estado, o influencias de una u otra legislación, en este moderno proceso coincidente, motivado por las necesidades y demandas de la ciudadanía, que ha supuesto una cierta identidad en los enfoques legales a causa de problemas comunes⁵³.

Por lo general estas normas de rango constitucional y las de su desarrollo configuran a la administración local como una parte importante del Estado administrativo, que habitualmente suelen reunir estas tres premisas:

1. La autonomía local encuentra su sentido en la gestión efectiva de los intereses de las colectividades locales, se trata de un ámbito de actuación delimitado por las necesidades de los ciudadanos.

2. Es precisamente el escalón local donde mejor se plasma el principio general de servicio al interés general de la ciudadanía, pues se trata de la administración más cercana al ciudadano.

3. La autonomía local está en relación con el principio de subsidiariedad, no solamente aplicable en el ámbito de otras instituciones, sino implica que en el nivel de su derecho interno, la competencia ha de ser residenciada en el escalón territorial más apto para su desarrollo y ejercicio, y, por ello, la elevación de un nivel a otro, ha de precisar justificación⁵⁴

⁵² VILLEGAS MORENO, J. L. La autonomía local y su configuración en la Constitución venezolana de 1999. En: *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Homenaje al profesor Allan Brewer Carías*. Madrid. 2003, vol. I.

⁵³ RODRÍGUEZ GARCIA, Armando. Marco institucional del Municipio contemporáneo. Caracas. *Revista de Derecho Público*, nº 51, 1992.

⁵⁴ PAREJO ALFONSO, L. Garantía Institucional y Autonomías locales. Madrid. 1981. Idem. La Autonomía Local. Madrid. *Revista de estudios de la Administración Local y*

Como consecuencia de las anteriores premisas hemos de reiterar, una vez más que el Gobierno local, es la instancia territorial en la que, como regla general, deben residenciarse las competencias administrativas pues es ésta la administración común del Estado, si bien ello no significa que su espacio competencial haya de ser predeterminado de forma rígida, pues precisamente al ser un ordenamiento administrativo, su conformación legal dependerá de cada momento o situación.

Para una información más adecuada, intentaremos realizar sintéticamente la presencia del concepto *autonomía municipal* en las diversas Constituciones de los países iberoamericanos, que nos permita disponer de elementos de juicio suficientes para argumentar nuestras afirmaciones. Razones de espacio del presente trabajo, nos impiden profundizar en el detalle y realizar comentarios sobre el reconocimiento del principio autonómico local en todos los textos Fundamentales Iberoamericanos, por lo que sin cerrar la posibilidad de que en un futuro inmediato, este análisis sirva de origen a un estudio de mayor envergadura y amplitud que incluya comentarios sobre la legislación municipal respectiva, proseguimos la exposición de los textos vigentes de las naciones descentralizadas, continuando con los unitarios en los que dicho principio autonómico está garantizado constitucionalmente.

Argentina

La Constitución de la Nación Argentina de 22 de agosto de 1994, según su artículo 1º adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal. El artículo 5º remite a las provincias la capacidad de dictar una Constitución que asegure la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. El reconocimiento de la autonomía municipal figura en el artículo 123º cuando al referirse a la capacidad de cada provincia, prevista en el artículo 5º, de dictar su propia Constitución, tendrá la obligación de asegurar la *autonomía municipal*,

Autonómica, nº 286,. 1986. Idem. El Municipio y su Autonomía. Madrid. *Revista de Estudios de Administración Local*. Nº 288, 2002. Téngase en cuenta también: MARTÍN MATEO, Ramón. La garantía institucional de las autonomías locales. Madrid. *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 208, 1980.

reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La ausencia de este principio en las Constituciones precedentes, facilitó la centralización administrativa que limitaba sus competencias, la organización e incluso la elección de sus autoridades y como no, redujo sus fuentes naturales de recursos. Por tanto el artículo 123 de la Constitución Argentina de 1994, trató de poner freno a un proceso de desmunicipalización que había llevado al vaciamiento institucional por la pérdida de competencias y atribuciones municipales. En consecuencia se reconoce al municipio como una entidad autónoma, en contraposición al criterio racionalista, que lo considera como entidad administrativa de creación normativa y autárquica ⁵⁵

Sobre el estado en cada provincia de las reformas de sus Constituciones después de 1994, observamos que en 2008 habían reconocido el principio de autonomía constitucional en 19 provincias, faltaban Entre Ríos, que lo hizo poco después, Mendoza y Santa Fe, que aún no la han reformado desde 1994 y la de la provincia de Buenos Aires, que sí lo hizo, pero ignoró el mandato constitucional del artículo 123.

Por sus especiales características hemos de mencionar la consideración de la ciudad de Buenos Aires, dotada por el artículo 129º de un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Su jefe de Gobierno es elegido directamente por el pueblo de dicha ciudad. Asimismo prevé que una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras Buenos Aires ostente la capitalidad de la Nación ⁵⁶

⁵⁵ DROMI, R. y MENEM, E. La Constitución reformada, comentada, interpretada y concordada. Buenos Aires. Ciudad Argentina, 1994, páginas 415 y sgts.

⁵⁶ GIOVANNI, Julio de. La Ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución. Una Autonomía fundacional. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995. CREO BAY, H. D. Buenos Aires ciudad autónoma. Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, 1996.

Brasil

La Constitución Brasileña promulgada el 5 de octubre de 1988 es claramente garantista a estos efectos. En el artículo 1º consta que la República Federal del Brasil, está formada por la unión indisoluble de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, y está constituida como Estado Democrático de Derecho. Al referirse a la Organización Político-Administrativa, detalla la formación de ésta por la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios todos autónomos en los términos de la propia Constitución.

Los artículos 29º a 31º regulan expresamente la figura del Municipio en el texto Constitucional, en los que se detalla el alcance de la autonomía en su capacidad de autogobierno, las competencias y la capacidad de legislar sobre asuntos de interés local. La defensa del municipio ante el intervencionismo de los Estados queda garantizado en el artículo 34 VI c) reservando la intervención de la Unión en los Estados para asegurar la observancia del principio constitucional de la autonomía municipal.

En consecuencia, la autonomía municipal reconocida por la Constitución Brasileña, reúne las capacidades de auto-organización, la de autogobierno, la normativa propia y la de auto-administración. A lo que debemos añadir la de establecer y recaudar los tributos de su competencia. El control del Municipio lo ejerce el Poder Legislativo Municipal, con el auxilio de los Tribunales de Cuentas de los Estados o de los Municipios (art. 31. 1) ⁵⁷.

⁵⁷ APOLINARIO, Marcelo Nunes. Los Municipios en la Constitución. (Tomado de Internet). BRAVO LIRA, B. La Constitución de 1988 en Brasil. Trasfondo histórico y constitucional. México. Anuario Mexicano de Historia del Derecho, nº 1, 1989, páginas 47-75.

España

En virtud del art. 1º de la Constitución de 1978, España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En el Título VIII, Capítulo I, artículo 137º referido a la Organización territorial del Estado determina que éste se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Entidades que gozan de autonomía para su gestión.

La garantía constitucional de los municipios está reconocida en el Capítulo II, artículo 140º. El reconocimiento de su personalidad jurídica plena es un concepto análogo que aleja el intervencionismo y control estatal con su secuela de suspensiones. La larga batalla mantenida desde los orígenes del Municipio constitucional por asignar tales controles a los Tribunales de Justicia y al de Cuentas en las cuestiones financieras, podría acabar favorablemente con la promulgación de la Constitución.

Estas cuestiones configuraban el papel del Municipio en el Estado de las Autonomías como pieza clave. La elección de los Concejales por sufragio universal era clara consecuencia del espíritu animador de la Constitución que define a España como un Estado social y democrático de Derecho. Respecto a la fórmula de elección de Alcaldes, por los Concejales o por los vecinos, no debe extrañar y tampoco podemos olvidar que salvo escasos períodos, habían sido siempre nombrados por el Gobierno o por el Jefe del Estado en función del rango y jerarquía del Municipio. En lo sucesivo tal intervencionismo quedaba fuera de lugar. Adoptado el procedimiento de elección de alcalde por los concejales, el primero de la lista más votada, recientemente existen pronunciamientos para que la elección se realice por todos los vecinos ⁵⁸.

⁵⁸ La amplia bibliografía sobre el tema impide un detalle pormenorizado, citaremos la que hemos utilizado con mayor asiduidad. GARCÍA ROCA, J. La garantía constitucional de las Corporaciones locales frente a la ley.: el conflicto local. En: Administraciones Públicas y Constitución. Madrid. INAP, 1998, págs. 801-831. MARTÍN MATEO, R. La garantía institucional de las Autonomías locales. Madrid, REVL, nº 208, 1980, págs. 609-628. MORELL OCAÑA, L. La Autonomía local: cualidad de una colectividad o una institución. En: Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional. Madrid. INAP, 1997, págs. 77-88. PAREJO ALFONSO, L. Garantía... op. cit. Ibidem. La

Por la posible interpretación del término a causa de una duplicidad habitual con otros países del entorno con otro significado territorial, recordemos que en España desde el siglo XVI existe la figura de la Provincia, primero con carácter fiscal, perfilada después como escalón administrativo en el siglo XVIII, finalmente la Constitución de 1812 la reconoció como división territorial periférica. A lo largo de los siglos XIX y XX en su condición de agrupación de municipios se convirtió en una entidad de la administración local, sin ningún grado de autogobierno ⁵⁹. Por estas razones en 1978, sólo un claro reconocimiento de su autonomía y democratización real podrían salvarlas de la extinción, como así fue, articulándose perfectamente en la organización territorial del Estado. Desde entonces se garantizó la existencia de las provincias, (de las que se excluyen las Comunidades Autónomas Uniprovinciales por su incorporación al nivel de la Administración autonómica) y sería reconocida su constitucionalidad en reiteradas ocasiones por sentencias del Tribunal Constitucional ⁶⁰.

El artículo 141º, la considera como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. El gobierno y administración autónoma de las provincias está encomendado a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter administrativo.

Es imposible la existencia de autonomía local sin que esté complementada con suficientes medios económicos que permitan a Municipios y Provincias desempeñar sus funciones. En 1978, además de preverse la existencia de unas Haciendas locales dotadas de medios suficientes, era muy importante la futura coordinación con las otras Administraciones, principalmente con la Autonómica. La garantía

Autonomía local. Madrid. REALA, nº 229, 1986, págs. 9-36. Ibidem. La Protección jurídica de la Autonomía Local en el Derechos español. En: Defensa... Madrid, INAP. 1997, págs. 123-139. SAINZ MORENO, F. Autonomía local y legitimación para recurrir. Madrid. REDA, nº 31, 1981.

⁵⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La Provincia en el Régimen local español. Sevilla, Instituto García Oviedo, 1986, pág. 42.

⁶⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M. Las Comunidades autónomas y las provincias. Comentarios a la STC sobre la Ley de Transferencias de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad. Madrid. Revista Española de Derecho Administrativo, nº 32, 1984. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales. Madrid, Revista de Derecho Constitucional, nº 6, 1982.

financiera prevista en el artículo 142, atribuía a las Corporaciones respectivas sus tributos propios y los de participación procedente del Estado y de las Comunidades autónomas.

México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917; la última reforma incorporada actualiza el Texto se publicó en el mismo repertorio del día 24 de agosto de 2009. En primer lugar el artículo 2º declara a la Nación Mexicana como única e indivisible, al tiempo que reconoce la existencia de una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y el derecho de estos pueblos a la libre determinación ejercida en un marco de autonomía que asegure la unidad nacional.

Los Estados que adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el *Municipio Libre*, que según el artículo 115º I, será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente municipal y el número de regidores o síndicos que la ley determine. Señalando que la competencia otorgada por la Constitución al gobierno municipal será ejercida por el Ayuntamiento de forma exclusiva, sin autoridad intermedia entre éste y el Estado. Igualmente señala la no reelección para el período inmediato de los miembros del Ayuntamiento, alcaldes, concejales, síndicos o regidores⁶¹.

Los Municipios Libres, estarán investidos de personalidad jurídica y capacidad para la administración de su patrimonio conforme a la Ley, en consecuencia tendrán capacidad autonormativa para aprobar sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares, etc. que regulen las

⁶¹ Para los Municipios Mexicanos hemos tenido en cuenta: OCHOA CAMPOS, M. El municipio y su evolución institucional. México D.F. Banobras, 1981. MONDRAGÓN CARRILLO, G. y AGUILAR, J. A. El Municipio Mexicano, México D.F. Centro Nacional de Estudios Municipales. 1983. ARAGÓN SALCIDO, Mª I. El Municipio en México ¿Bases normativas o Reglamentos Autónomos?, Hermosillo, Sonora. Instituto Sonorense de Administración Pública, 1996. MANCILLA GUZMÁN, S. y otros. El Municipio Mexicano en el umbral del nuevo Milenio. Toluca. Universidad Autónoma del Estado de México. 1996.

materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, de los que incluye un listado (art. 115, III, a) a i) ⁶².

Los municipios están capacitados para administrar libremente su hacienda, constituida por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y demás ingresos establecidos por las legislaturas superiores, entre ellos las contribuciones y tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, plus valía de los terrenos, etc. Participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Recordar que la reforma constitucional de mayor calado del artículo 115 tuvo lugar en 1983, principalmente en lo referente a las materias hacendísticas, que incluyó en materia de autonomía económica nuevas responsabilidades y prerrogativas políticas como órgano de gobierno ⁶³

Finalmente una referencia a la Constitución Política del Estado de Jalisco aprobada el 8 de julio de 1917, por considerarla muy significativa a los efectos del presente estudio. Reproduce el contenido de la Constitución Mexicana en materia municipal, regulada en el Título séptimo a lo largo de los artículos 73 a 89. En el capítulo I, Del Gobierno Municipal, reitera que el *Municipio Libre* es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco. Elección popular directa, ausencia de autoridad intermedia entre el Municipio y el Ejecutivo del Estado, autoorganización del Ayuntamiento, requisitos e incompatibilidades de los cargos municipales. En cuanto a la disolución de los Ayuntamientos y la suspensión de alguno de sus miembros por causas graves, queda reservada al Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia y defensa correspondiente.

El Capítulo II dedicado a las Facultades y Obligaciones, considera en primer lugar la capacidad autonormativa de los Ayuntamientos, limitada, salvo los de carácter contributivo, por la posibilidad de un referéndum municipal derogatorio, regulando el número de solicitantes en función de

⁶² VALLARTA PLATA, G. El nuevo Municipio Mexicano: Alcances y perspectivas a medio plazo. Madrid. RIAP, nº 6, enero-junio 2001, págs. 142 y sgts.

⁶³ Ibidem. La reforma política en el ámbito del Municipio Mexicano. Madrid. RIAP, nº 10, enero-junio 2003, págs. 54 y sgts.

la población, el 5% o el 3% en los mayores de 300.000 habitantes y la derogación sólo se produce cuando exista una participación superior al 40 % del censo y los votantes superen la mitad más uno de los votos emitidos. Reproduce el listado de Competencias municipales y las que pueden asumir en los términos de las leyes federales y estatales. Tampoco se introducen novedades en el ámbito de las competencias y la suficiencia financiera.

El artículo 85 se refiere a las obligaciones del Ayuntamiento en la difusión y publicación de las normas que en su ámbito competencial sean expedidas por los Congresos de la Unión o del Estado y la solicitud de autorización a éste organismo para otorgar concesiones de servicios públicos, celebrar convenios o contratos, cuya cuantía no determina.

Venezuela

El artículo 1º de la Constitución de Venezuela define a la República Bolivariana como irrevocablemente libre e independiente, que se constituye (art. 2º) en un Estado Democrático y social de Derecho y de Justicia, cuyo territorio nacional se divide en los Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales, mientras que la organización de todo el territorio nacional corresponde al Municipio (art. 16º). Esta división-político territorial, tendrá que ser regulada por una ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. Por último define a la Ciudad de Caracas como Capital de la República y sede de los órganos del Poder Nacional, (art. 18º) remitiendo a una ley especial el establecimiento de la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas, que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, por un lado los Municipios del Distrito Capital y por otro los correspondientes del Estado Miranda (Chacao, Sucre, Baruta y el Hatillo).

En ejecución de la Disposición Transitoria 1ª de la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente sancionó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 8 de marzo de 2000. Lo que puede inducir a cierta confusión, aclarada por Brewer Carías cuando indica que esta Ley Especial no es en absoluto una Ley del

Distrito Capital como prevén los arts. 156.10 y 187.1, que lo atribuye a un error de los legisladores al redactar dicha Transitoria. Sin embargo la remisión expresa hecha por ésta a la Ley Especial *“prevista en el artículo 18 de la Constitución”*, despeja cualquier duda, pues esta norma no regula ninguna ley del Distrito Capital, sino de la unidad político-territorial de la Ciudad de Caracas que integra los municipios, tanto del Distrito Capital como del Estado Miranda en los cuales la ciudad tiene su asiento, en un sistema de gobierno a dos niveles ⁶⁴

El Distrito Metropolitano de Caracas, además de las competencias establecidas en el artículo 178 de la Constitución para todos los Municipios y en la legislación Orgánica Municipal, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Especial tiene competencias en diversas materias ⁶⁵. Debemos también incluir las previstas en el artículo 8º referidas a las competencias del Alcalde Metropolitano y las del duodécimo residenciadas en el Cabildo Metropolitano.

El espacio de esta síntesis no nos permite hacer mayores reflexiones sobre el particular, pero no podemos obviar que al haberse promulgado el 13 abril de 2009 la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y el 4 de mayo siguiente la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, se perfila un componente

⁶⁴ BREWER CARIAS, A. R. Consideraciones sobre el régimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de gobierno municipal de Caracas. Madrid. RIAP, nº 5, julio-diciembre, 2000.

⁶⁵ Acueducto Metropolitano de Caracas. Distribución y venta de electricidad y gas doméstico. Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura civil y viviendas de interés social. Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito en el área metropolitana. Servicios de transporte urbano intermunicipal de pasajeros del D.M.C. Protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencia o desastre y prestación del Cuerpo de Bomberos. Institutos metropolitanos de crédito. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en materias de su competencia. Promover y coordinar con los municipios del Distrito Capital el desarrollo de acciones que garanticen la salud pública en el marco de las políticas nacionales de salud. Normativa para armonizar las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los Municipios que integran el D. M. Tratamiento y disposición de residuos sólidos. Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano. Los demás que puedan ser atribuidos por el poder nacional que no estén expresamente señalados como de competencia municipal.

ajeno al ordenamiento jurídico, en el que influye cuestiones de orden político, pues supondría la pérdida de diversos ingresos asignados al Distrito Metropolitano de Caracas, como el subsidio de capitalidad, el situado constitucional y otras transferencias del Poder Nacional incluida la Ley de Asignaciones Especiales. La actual tramitación parlamentaria de un proyecto de "Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana", supondrá la derogación de la vigente Ley del DMC, como lo establece una Disposición Transitoria del Proyecto ⁶⁶

El Poder Público Municipal (Capítulo IV, Título IV, arts. 168° - 184°), considera a los municipios como la unidad política primaria de la organización nacional, gozando de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. Se aprecia en el contenido del mencionado Capítulo IV una tendencia reglamentaria, al establecer un régimen detallado, entrando en materias que serían más propias de la legislación orgánica, de las Constituciones de los Estados o de las propias Ordenanzas, cuyos resultados, algún autor señala que reducen la autonomía organizativa de los Estados y Municipios ⁶⁷

El alcance de esta autonomía comprende: la elección de sus autoridades, la gestión de sus competencias y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Para el ejercicio de la actividad municipal, en el ámbito de sus competencias, será obligatoria la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, incluyendo el control y evaluación de sus resultados. Aspecto éste último que puede abrir el paso a una mediatización del Gobierno local por parte de elementos cuya representatividad no ha sido ratificada por un procedimiento electoral, libre secreto y directo. Es difícil suponer hasta que punto se compensa esta intervención, que suponemos asamblearia, con el contenido positivo del párrafo final del artículo 168, que remite a los tribunales competentes la impugnación de los actos de los Municipios, de conformidad con la Constitución y con la ley.

⁶⁶ INSTITUTO METROPOLITANO DE URBANISMO. TALLER CARACAS. Plan estratégico de Desarrollo Urbano Metropolitano. Informe Ejecutivo. Caracas. 2009, pág. 4.

⁶⁷ GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999, Madrid, RIAP, nº 5 julio-diciembre, 2000, pág. 64.

También apreciamos en este artículo que la autonomía municipal está limitada por la Constitución y por la ley, de lo que hemos de deducir que dicha autonomía no es absoluta y además el legislador ordinario puede establecer límites a la misma, y de nuevo hemos de preguntarnos ¿hasta que punto dicho legislador puede poner límites a la autonomía local?, pues no consta el alcance de la garantía que determine el núcleo autonómico vedado al legislador ordinario ⁶⁸. Esta indefinición hace suponer a Brewer Carias que la autonomía local resulta interferida y minimizada al quedar facultado para intervenir en ella el legislador ordinario ⁶⁹

Se regula a continuación (Arts. 169ª a 173º) La organización de los Municipios, el derecho de asociación en mancomunidades, su constitución en distritos metropolitanos y la creación de parroquias. En el marco de la autonomía municipal se atribuye el gobierno y administración del municipio al Alcalde o Alcaldesa, primera autoridad civil del municipio, que debe reunir los requisitos de nacionalidad venezolana, mayor de veinticinco años y estado seglar, elegidos por un período de cuatro *por mayoría de las personas que votan*”, con posibilidad de reelección para un solo período inmediato. La actividad legislativa del municipio (art. 175º) corresponde al Concejo integrado por concejales o concejales electas en el número y condiciones que determine la ley, lo que supone el reconocimiento de la potestad normativa del Municipio residenciada en el Concejo, aunque no determine su alcance. El control, vigilancia y fiscalización de la hacienda local se atribuye a la Contraloría Municipal, sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría general de la República.

El artículo 178º contiene la relación de competencias del municipio para el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigna la Constitución o las leyes nacionales, referidas a la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y

⁶⁸ VILLEGAS MORENO, J. L. Administración local autonomía y participación en Venezuela: una reflexión desde la Constitución de 1999. Madrid, RIAP, nº 8, enero-junio 2002, pág. 116.

⁶⁹ BREWER CARIAS, A. R. Federalismo y Municipalismo... op. cit. pág. 362.

contenido de interés social, la promoción de la participación y el mejoramiento de las condiciones de vida, mencionadas en una relación de competencias municipales que alcanzan más de cincuenta.

Para conseguir la autonomía financiera los municipios venezolanos disponen de los ingresos procedentes de su patrimonio, incluido el producto de ejidos y bienes, las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; impuestos sobre actividades económicas, sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos, apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial. Las contribuciones especiales por plus valías de las propiedades deducidas de los planes de ordenación urbana; el impuesto territorial rural sobre predios Ruales, participación en la contribución por mejoras; el muy importante del situado constitucional y otras transferencias nacionales o estatales. Finalmente cierran sus fuentes de ingresos el producto de multas y sanciones en el ejercicio de sus competencias ⁷⁰.

Aunque anteriormente, al tratar las relaciones entre la democracia y la autonomía, hemos realizado una reflexión sobre el diferente discurso entre democracia representativa y participativa, es oportuno insistir sobre el tema al considerar el capítulo del Poder Público Municipal, sobre todo el artículo 182º por el que se crean los Consejo Locales de Planificación Pública, presididos por el Alcalde, e integrado por los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras, no especificadas, de la sociedad ⁷¹.

Existe un innegable grado de preocupación en la doctrina por el alcance y los efectos de los mecanismos participativos principalmente, por el carácter vinculante de las decisiones tomadas por las asambleas de ciudadanos, según vimos previsto en el artículo 70º del texto Constitucional. Ahora bien, el mecanismo creado en el 182º es el

⁷⁰ ARAGÓN CORTÉS, I. B. Configuración jurídica de la autonomía tributaria de los municipios venezolanos. San Cristóbal. Tributum, nº 1, 2001,

⁷¹ La ley de los Consejos Locales de Planificación Pública fue promulgada el 12 de junio de 2002, posteriormente la Asamblea Nacional aprobó una nueva ley publicada en la Gaceta oficial nº 38591 de 26 de diciembre de 2006, que según Villegas subordina estos Consejos a los Comunales. VILLEGAS MORENO, J. L. Derecho Administrativo... op. cit. pág. 183

Consejo Local de Planificación, que será el adecuado para canalizar la participación, por lo que puede deducirse la existencia no sólo de una duplicidad entre democracia representativa (El Concejo con sus electos) y democracia participativa con su Consejo Local de Planificación, que puede inducir a una falta de eficacia, de identificación de responsabilidades en la gestión pública y sobre todo por el ejercicio del control, por parte del ciudadano, frente a su electo, cuando ha sido coautor de las decisiones concretas ⁷².

Más compleja para las garantías de la autonomía municipal, resulta la promulgación el 18 de mayo de 2006 de la “*Ley de los Consejos Comunales*”, que presuntamente puede afectar al contenido del artículo 70 de la Constitución, que como vimos, reconoce como medios de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía, no sólo, entre otros, al Cabildo abierto, sino a las asambleas de ciudadanos y ciudadanas.

El último artículo del mencionado Capítulo se refiere a la creación de mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados una serie de servicios para que éstos los gestionen “previa demostración para prestarlos”, referidos a salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, medio ambiente, mantenimiento de áreas industriales, conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, obras y prestación de servicios públicos. Para materializarlos, se prevé el establecimiento de convenios o conciertos, cuyos contenidos estén informados por los principios de independencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

Sin poner en tela de juicio la capacidad, e inmejorable voluntad de dichos grupos para la gestión convenida de los servicios descritos, es una realidad que en los municipios de cierta entidad de población y tamaño, la complejidad de los servicios, los procedimientos y su control, resultan en muchas ocasiones difíciles de poner en práctica y llevar a buen fin, por la conjunción de electos y equipos técnicos de empleados locales

⁷² RODRÍGUEZ GARCÍA, A. La participación ciudadana en el Derecho Administrativo. Venezuela. Caracas Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, nº 129, 2007, pág. 163.

habitados a ello, por la especialización que actualmente se requiere para gestionarlos con eficacia y transparencia. Ante lo expuesto hemos de preguntarnos, ¿también pueden ser objeto de transferencia a las comunidades y grupos vecinales, la gestión de las competencias nacionales previstas en el artículo 157º, que tentativamente podían traspasarse a Municipios y Estados? ⁷³.

En la continuación de esta síntesis mencionaremos las naciones no federales

Bolivia

La Constitución Política boliviana, en su artículo 1º define a Bolivia como un Estado Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre autonómico y descentralizado, independiente, soberano, democrático e intercultural. El artículo 281º indica la composición de cada gobierno autónomo municipal, formado por un Concejo municipal deliberativo, normativo-administrativo y fiscalizador y un órgano ejecutivo presidido por una alcaldesa o alcalde. El Concejo municipal, estará compuesto por concejales elegidos mediante sufragio universal, en circunscripciones electorales distritales de listas uninominales. Remite a una Ley Marco de Autonomías y Descentralización para fijar el número de concejales y las condiciones de elección. De acuerdo con la misma Ley, cada Concejo Municipal elaborará de forma participativa su Carta orgánica que tendrá carácter normativo-administrativo aplicado a la jurisdicción municipal (art. 282º).

Los Municipios, dado su carácter de autónomos no estarán subordinados a ninguna otra autonomía y su rango constitucional será igual al de los demás gobiernos autónomos (art. 283º). Hasta 56 competencias atribuye el art. 302º a los municipios autónomos en su jurisdicción y dada la importancia que la Constitución confiere a la Autonomía Indígena Originaria Campesina (art. 289º) les atribuye otras 37 competencias específicas en el art. 304º.

⁷³ Téngase en cuenta que el artículo 157º dice que *“La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la dscentralización”*

Chile

El Texto actualizado de la Constitución Política de Chile del año 1980, incluye las reformas aprobadas por el Gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos el 17 de septiembre de 2005. El artículo 107° define a las municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Remite a una ley orgánica constitucional las funciones y competencias municipales, las normas sobre organización y funcionamiento del concejo, la creación, fusión o supresión de nuevas municipalidades, los servicios públicos, etc. (Arts. 107° a 109°). El concejo que existirá en cada municipalidad estará integrado por concejales elegidos por sufragio universal de acuerdo con la referida ley orgánica, su mandato será de cuatro años, previniéndose la reelección, su número y la forma de elegir al alcalde lo determinará dicha ley; en la que también se regulará la política de personal, las remuneraciones y el régimen de organización del Concejo.

Para la administración de las finanzas locales las municipalidades gozarán de autonomía. Los presupuestos nacionales podrán asignarles recursos para atender a sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente les confiera la ley o les transfieran los gobiernos regionales. Una ley orgánica constitucional contemplará el mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de Fondo Común Municipal.

Colombia

La Constitución colombiana fue promulgada en Bogotá el 4 de julio de 1991, derogando la existente desde 1886. En el artículo 1° se define a Colombia como un Estado social de Derecho, organizado en forma unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa y pluralista. El art. 286° define los tipos de las entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y los territorios indígenas, todas las cuales, según el art. 287° gozan de autonomía para

la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y de la ley.

En consecuencia se autogobernarán por autoridades propias, ejercerán las competencias que les correspondan, administrarán los recursos y establecerán los tributos necesarios y participarán en las Rentas nacionales. Una ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Art. 288°). Con carácter general, al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, la mejora cultural y social de sus habitantes y las demás funciones asignadas por la Constitución (art. 311°).

El artículo 312° (Modificado por el artículo 5 del A. L. 1 de 2007) prevé que el Gobierno municipal estará a cargo de una Corporación político-administrativa denominada concejo municipal, será elegida popularmente por un período de cuatro años ⁷⁴, e integrada por no menos de 7 ni más de 21 miembros, Dicha Corporación podrá ejercer el control político sobre la administración Municipal. Una ley posterior regulará el régimen de sesiones, y el de las incompatibilidades, retribuciones de los concejales que no tendrán la condición de empleados públicos.

En el artículo 313° se determinan las competencias de los Concejos, que supondrá reglamentar las funciones y la eficacia en la prestación de los servicios municipales; adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; autorizar al alcalde para celebrar contratos, votar de acuerdo con la Constitución y las leyes los tributos y los gastos locales; confeccionar anualmente el presupuesto; determinar la estructura de la administración municipal, organización de sus dependencias y política de funcionarios; elegir Personero por el período que fije la ley; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos

⁷⁴ El artículo 314, modificado por el artículo 3 de A. L. 2 de 2.002, dispone que el alcalde electo por un período de cuatro años no podrá ser reelegido para el período siguiente. Ante la vacante del cargo, si faltan más de dieciocho meses para las elecciones, se procederá a elegir uno nuevo. En el caso de que falten menos tiempo del señalado, el gobernador designará un alcalde, respetando el partido, grupo o coalición por la que fue inscrito el primero.

públicos, empresas comerciales o industriales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixtas. A lo que se unirá la reglamentación del uso del suelo y controlar las actividades de la construcción y la política de viviendas, o el gravamen de la propiedad inmueble, según el art. 317°. Por último promulgar las normas necesarias para el control, defensa y preservación del patrimonio ecológico y cultural del Municipio.

En este mismo artículo se han añadido dos párrafos más, en virtud de los artículos 5 y 6 del citado A. L. de 2007, y que se refieren a la obligatoriedad de que en las capitales de departamento y de municipio superiores a veinticinco mil habitantes, se cite y requiera a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones y la posibilidad de proponer el Concejo una moción de censura por incumplimiento de las funciones propias de su cargo o desatención a los requerimientos y citaciones de dicho Concejo.

Continúa el articulado con la descripción de las amplias atribuciones del alcalde (art. 315°); la facultad de dividir los municipios en comunas urbanas o corregimientos rurales para mejorar y racionalizar la prestación de los servicios públicos, así como controlar éstos y las inversiones que se realicen. También está prevista la creación de áreas metropolitanas, su procedimiento de constitución, organización, etc.

Costa Rica

La Constitución política de la República de Costa Rica de 1949 se actualizó con la Reforma 8106/de 3 de junio del 2001, en la que se declara como una República democrática, libre e independiente, cuya soberanía reside exclusivamente en la Nación (Artículos 1 ° y 2°). A efectos de la Administración pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos (art. 168°). La administración de los intereses y servicios locales de cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y un funcionario ejecutivo que designará la ley (art. 169°)

Según el artículo 170° las Corporaciones municipales son autónomas y en el Presupuesto ordinario de la República se les asignará a todas las

municipalidades costarricenses una suma que no será inferior al 10% de los ingresos ordinarios anuales. Una ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Los regidores municipales serán elegidos por un período de cuatro años; la ley determinará el número de regidores. En los cantones centrales de provincias deberá haber siempre un mínimo de cinco regidores titulares y cinco suplentes (art. 171°). Cada distrito estará representado en la municipalidad por un síndico propietario y otro suplente (art. 172°).

Los presupuestos ordinarios y extraordinarios serán redactados por la municipalidad, pero se requiere la aprobación de la Contraloría General para su entrada en vigor, organismo que fiscalizará su ejecución (art. 175°). Por último los acuerdos municipales podrán ser impugnados por el funcionario que indique la ley, previo veto razonado o recurridos por cualquier interesado. En el caso de que la Municipalidad no revoque o modifique el acuerdo pasarán al Tribunal competente.

Ecuador

La nueva Constitución ecuatoriana de 24 de julio de 2008 fue aprobada por los constituyentes por 94 votos a favor de los 126 presentes. Según la opinión de Néstor Aníbal Torres Álvarez, ha seguido los ejemplos de Venezuela y Bolivia, preparándose el Continente para el socialismo del siglo XXI. Se trata de un texto en el que la participación, la organización colectiva, la defensa de las culturas autóctonas o la democracia directa (artículos 95 y sgts.), aunque en este caso limitada a una forma de iniciativa popular para la celebración de consultas, son una permanente referencia a los comportamientos social, económico y político que inspiran a los Poderes Públicos.

De acuerdo con el contenido del Título V Capítulo 1° los principios generales de la Organización Territorial del Estado, los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. El concepto de gobiernos autónomos descentralizados se

refiere a: las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. (art. 238°) ⁷⁵.

La organización del cantón está prevista en el art. 253°, provisto de un concejo cantonal, integrado por el alcalde o alcaldesa y los concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá un vicealcalde. El alcalde será la primera autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo cantonal estará representada proporcionalmente la población urbana y rural en los términos que establezca la ley.

En el Capítulo IV referido al régimen de competencias se detallan las de carácter exclusivo del Estado (art. 261°), de los gobiernos regionales autónomos (art. 262°), de los gobiernos provinciales (art. 263°) y finalmente de los gobiernos municipales, que recupera tal denominación (Pert. 264°) y alcanza treinta y cinco materias. El ejercicio exclusivo de las competencias, según aclara el art. 262°, lo es, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

El Capítulo V corresponde a los Recursos económicos, en el que no se hace distinción entre los diversos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales generarán sus propios recursos financieros y participarán en las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. La participación se estima al menos en el 15% de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excluida la deuda pública. (arts. 270° y 271°). A efectos de la distribución de competencias y del principio de solidaridad interterritorial, el artículo 273° prevé que *“las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias”*

⁷⁵ Existe una cierta duplicidad en la denominación, pues mientras en el art. 238° se menciona a los concejos municipales, en el 239, 242, 243, 247, 249, 253 se refiere a los cantones, para volver a mencionar al gobierno municipal en el art. 246 referido a las competencias

Honduras

La Constitución política de la República de Honduras de 11 de enero de 1982, ha sido reformada hasta en veintidós ocasiones, correspondiendo la última actualización a la de 4 de mayo de 2005. En el artículo 1º Honduras se declara como un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para garantizar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social (art. 1º). La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación (afro. 2º).

El Capítulo XI dedicado al Régimen Departamental y Municipal, dispone que el territorio nacional, se dividirá en departamentos y éstos en municipios *autónomos*, administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la Ley (art. 294º). Remite a un desarrollo legislativo posterior la organización y funcionamiento de las municipalidades y los requisitos para ser funcionario o empleado municipal (art. 296º). Respecto a éstos, serán nombrados libremente por las municipalidades, incluyendo los agentes de policía que costeen a cargo de sus fondos (art. 297).

La previsión contra el intervencionismo de las instancias superiores se regula por el artículo 298, previniendo que en el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no se infrinjan las leyes, las Corporaciones Municipales serán independientes de los Poderes del Estado, por lo que responderán ante los Tribunales de Justicia de los abusos que cometan individual o corporativamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa.

Los artículos siguientes, 299º a 301º se refieren a cuestiones económicas, disponiendo que el desarrollo económico social de los municipios debe estar incluido en los programas de Desarrollo Nacional. La autonomía financiera necesaria para la existencia y normal desarrollo del municipio, está basada en la propiedad municipal de tierras ejidales suficientes para estos fines. Además el Tesoro Municipal estará constituido por los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones realizadas en el territorio municipal, incluyendo la participación por la explotación o industrialización de

recursos naturales localizados en su jurisdicción, salvo que por razones de conveniencia nacional se destinen a otros fines.

Por último el artículo 302º, y para los fines exclusivos de conseguir la mejora y desarrollo de las comunidades, dispone que los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en Patronatos, o constituir Federaciones y Confederaciones, reglamentadas expresamente por la ley.

Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá reconoce que la Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano y democrático (art. 1º), y el Poder Público sólo emana del pueblo ejercido por el Estado (art. 2º).

El Régimen Municipal está contemplado en el Capítulo 2º del Título VIII Regímenes Municipal y Provinciales. Define al Municipio como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. Su organización será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local (art. 232º). Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, dotada de gobierno propio, democrático y autónomo le corresponde prestar los servicios públicos, construir obras públicas, ordenar su territorio, promover la participación ciudadana y la mejora social y cultural de sus habitantes, así como cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley (art. 233º), que también incluye un párrafo sobre el proceso de descentralización de la Administración Pública.

En cada Distrito habrá un Concejo Municipal integrado por los representantes de Corregimientos ⁷⁶, que hayan sido elegidos en el Distrito y el Concejo designará un Presidente y un Vicepresidente. Sus competencias son expedir, modificar, reformar, aprobar y derogar

⁷⁶ Entidad inferior al Municipio, que eligen por votación popular un representante denominado Alcalde y un Vicealcalde por un período de cinco años.

acuerdos y resoluciones municipales respecto a los Presupuestos de Rentas y Gastos municipales; la estructura de la Administración municipal propuesta por el Alcalde; la fiscalización de dicha Administración; contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos, construcción de obras municipales; impuestos, contribuciones, derechos y tasas; prestación de servicios públicos; suspensión y remoción de funcionarios municipales; ratificación del Tesorero Municipal propuesto por el Alcalde y en general las materias vinculadas a la competencia municipal según la Ley. Por afectar a la competencia autonormativa del Municipio, está previsto que los acuerdos municipales tienen fuerza de ley dentro de su respectiva jurisdicción (art. 242°).

Más reducidas son las atribuciones del Alcalde, entre ellas presentación de proyectos de acuerdos, principalmente el presupuesto, ordenar los gastos, nombrar y trasladar funcionarios municipales, promover el progreso de la comunidad municipal y verificar el cumplimiento de los deberes de los funcionarios locales (art. 243°), sus servicios serán remunerados por el Tesoro Nacional o Municipal, según determine la ley (art. 244°).

Los recursos municipales, además de los previstos en el art. 245° referidos a los que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero que la Ley establezca excepciones, son: Los productos de los ejidos y sus bienes propios; tasas por el uso de bienes y servicios; derechos sobre espectáculos públicos; impuesto sobre bebidas alcohólicas; derechos sobre la extracción de arena, piedras, etc.; el producto de las multas; subvenciones estatales y donaciones; derechos de explotaciones forestales; impuestos de sacrificio de ganado vacuno y de cerda (art. 246°).

Con el propósito de garantizar la autonomía financiera, el Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Por el contrario el Municipio, podrá realizarlo previo acuerdo municipal (art. 248°). Otras competencias locales se refieren a la facultad de crear empresas municipales o mixtas para la explotación de servicios (art. 247°) o la posibilidad de que los Municipios puedan contratar empréstitos previa autorización del Órgano Ejecutivo.

Paraguay

La Constitución de la República de Paraguay de 20 de junio de 1992, determina (art. 1º), que se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado. La soberanía reside en el pueblo (art. 2º), que la ejerce por medio del sufragio, y declara a la dictadura fuera de la ley (art. 3º).

La sección III del Capítulo IV (Del ordenamiento territorial de la República), se refiere a los Municipios, como órganos de gobierno local, con personalidad jurídica, que dentro de sus competencias tiene autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos (art. 166º). Su gobierno estará a cargo de un intendente y de una junta municipal elegidos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente.

La relación de competencias previstas en el listado del artículo 168 comprende hasta veinticinco, diferenciando los servicios públicos de la hacienda municipal. Incluye las competencias autonormativas, ordenanzas, reglamentos y resoluciones. Al impuesto inmobiliario dedica el artículo 169º, por el que corresponden a las municipalidades y los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble de forma directa y su recaudación será competencia municipal. Su distribución tendrá la siguiente proporción: el 70% de lo recaudado para el municipio recaudador, el 15% para el departamento respectivo y el resto será distribuido entre las municipalidades de menores recursos.

Perú

La Constitución Política del Perú ⁷⁷, que entró en vigor el 31 de diciembre de 1993, define a Perú (art. 43) como un Estado democrático de derecho, uno e indivisible y considera a la República democrática, social, independiente y soberana. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, organizado según el principio de la separación de poderes. El Capítulo XIV está dedicado a la "Descentralización, las

⁷⁷ El artículo 1º de la Ley n° 27.600 de 16 de diciembre de 2001, dispone la supresión de la firma de Alberto Fujimori Fujimori del texto de la Constitución Política de 1993.

Regiones y Municipalidades” fue modificado por la Ley n° 27680 de 7 de marzo de 2002, comprende los artículos 188 a 199.

De acuerdo con el artículo 194° las municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno local y están dotados de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La estructura orgánica está conformada por el Concejo Municipal con funciones normativas y fiscalizadoras y la Alcaldía como órgano ejecutivo. Su elección es por sufragio universal, por cuatro años y posibilidad de reelección.

En el artículo 195 ° se describen las competencias municipales en ocho epígrafes hasta la treintena de materias. Incluye la promoción, apoyo y reglamentación de la participación vecinal en el desarrollo local y los servicios de seguridad en colaboración con la Policía Nacional del Perú (art. 198°). Respecto a los bienes y rentas municipales (art. 196°), tienen esta condición los muebles e inmuebles de su propiedad, los tributos creados por la ley, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por las Ordenanzas municipales, los derechos de privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal, las transferencias asignadas por la Ley Anual de Presupuestos, los recursos asignados en concepto de canon, los provenientes de las operaciones financieras, incluidas las que precisen aval del Estado y los demás que determine la ley.

El control y fiscalización de los gobiernos locales se realiza por los propios órganos de fiscalización y por los que tengan tales atribuciones por mandato constitucional, y están sujetos al control y supervisión de la Controlaría General de la República (art. 199°).

Portugal

La Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 declara a Portugal como una República soberana, basada en la dignidad de la persona humana y empeñada en la transformación de una sociedad sin clases (art. 1°). Se define como un Estado democrático, basado en la soberanía popular, en el respeto y la garantía de los derechos y libertades

fundamentales y en el pluralismo de expresión y de organización política democráticas (art. 2º).

El Título VIII corresponde a los poderes locales, que en el art. 227º prevé que la organización democrática del Estado lleve aparejada la existencia de entidades locales autónomas (autarquías locais), consideradas como personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos. Las tres categorías de estas entidades en el continente son: las parroquias (freguesías), los municipios y las regiones administrativas. Las regiones autónomas de Madeira y las Azores estarán compuestas por parroquias y municipios. También la Ley podrá establecer grandes áreas metropolitanas (art. 238º). La misma emisión a una ley posterior regulará el régimen de competencias y organización de las entidades locales, de acuerdo con los principios de la descentralización administrativa.

La organización de las entidades locales autónomas comprende una Asamblea electiva con funciones deliberantes, elegida por sufragio universal de los ciudadanos con arreglo al sistema de representación proporcional y un órgano colegiado ejecutivo que será responsable ante ella (art. 241º). Dicha Asamblea tendrá competencias reglamentarias propias dentro de los límites de la Constitución, de las leyes, de los reglamentos emanados de las entidades superiores o de las dotadas de facultad de tutela (art. 242º).

No es sólo la capacidad autonormativa la que está sujeta a tutela administrativa, si no también en la forma y en los casos previstos por la ley, correspondiendo en el Continente al Gobierno y en las islas a los órganos regionales respectivos. Las medidas restrictivas de la autonomía local deberán estar precedidas del dictamen de un órgano autónomo que se determinará por una ley posterior. También está prevista la disolución de la Asamblea que irá acompañada de la convocatoria de nuevas elecciones a realizar en el plazo de 60 días (art. 243º).

En el caso de las parroquias sus órganos representativos serán la Asamblea y la Junta de parroquia, aquella elegida por los ciudadanos residentes en su término; en este caso, no sólo los partidos políticos podrán presentar candidaturas, sino también otros grupos de ciudadanos electores. Incluso, la ley puede prever que, en las parroquias de escasa población la Asamblea sea sustituida por la reunión plenaria de los

ciudadanos electores o Cabildo abierto (art. 246°). La Junta de Parroquia será el órgano ejecutivo elegido por la Asamblea entre sus propios miembros y el presidente será el primero de la lista más votada en la elección (art. 247°). La Asamblea de parroquia podrá delegar en las organizaciones populares territoriales funciones administrativas que no impliquen el ejercicio de poderes de autoridad (art. 248°).

La figura de los Concejos (artículos 249° a 255°) corresponde a los Municipios previstos en el artículo 238° de la Constitución, aunque la ley podrá crear otros o extinguir los inviables. Sus órganos representativos son el Ayuntamiento, la Cámara municipal y el Consejo municipal. El primero está constituido por los presidentes de las Juntas de Parroquia y por miembros, en número no inferior a aquellos, elegidos por los electores del municipio. La Cámara municipal es el órgano ejecutivo del municipio, elegido por los ciudadanos electores residentes en el término y su presidente será el primero de la lista que obtuviese más votos. El Consejo municipal es el órgano consultivo, en el que se incluirán la representación de las organizaciones económicas, sociales, culturales y profesionales del municipio.

Las entidades locales autónomas disponen de patrimonio y hacienda local propia. Una ley establecerá el régimen de dicha hacienda y se propondrá la justa distribución de los recursos públicos por el Estado y por las entidades locales autónomas y la necesaria corrección de las desigualdades entre las entidades locales del mismo rango. En cuanto a los ingresos propios de las entidades locales, comprenderán obligatoriamente los procedentes de la gestión de su patrimonio y los que se perciban por la utilización de sus servicios (art. 240°).

República Dominicana

El 20 de julio de 2.002 la Asamblea Nacional, constituida en Asamblea Revisora de la Constitución declaró en vigor el texto de la Constitución de la República Dominicana, cuyo artículo 1° dispone que el pueblo dominicano constituye una Nación organizada en Estado libre e independiente y que la soberanía nacional corresponde al pueblo de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación (art. 2°).

El territorio se divide políticamente en el Distrito Nacional, en el que incluida la Capital de la República y en las provincias que determine la ley. Las provincias a su vez se dividen en municipios (art. 5°).

En el caso de que se produzcan vacantes en los cargos de Regidores y Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de suplentes elegidos, el Poder Ejecutivo, escogerá el sustituto de la terna que le someterá el partido que postuló al Regidor o Síndico que originó la vacante en el plazo de quince días de producirse ésta, de no ser elevada la referida terna, el Poder Ejecutivo hará la designación correspondiente (art. 55°.11). También es competencia del Presidente de la República el anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos (parágrafo 24), así como autorizar o no a los Ayuntamientos a enajenar inmuebles y aprobar o rechazar los contratos que hagan, cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales (parágrafo 25) .

Aunque la Constitución dominicana no menciona el concepto autonomía en el Título VIII “Del Distrito Nacional y de los Municipios”, es cierto que en el artículo 83° determina que los Ayuntamientos y los Síndicos son *independientes* en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y límites que establezca la Constitución y las leyes que determinarán las competencias, facultades y deberes.

El gobierno del Distrito Nacional y de los demás Municipios estará a cargo de un Ayuntamiento, cuyos Regidores y suplentes, en número determinado por la ley en función de sus habitantes, y nunca menos de cinco, así como el Síndico, serán elegidos por los respectivos pueblos cada cuatro años (art. 82°). Las condiciones para ejercer dichos cargos, el art. 84° remite a una ley posterior. Finalmente los Ayuntamientos en la ejecución de los presupuestos municipales mantendrán el equilibrio presupuestario en cada clase de atenciones y servicios. Los Ayuntamientos, con la aprobación de ley, podrán establecer arbitrios, siempre que éstos no colisionen con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o la exportación (art. 85°)

El Salvador

La Constitución de la República del Salvador de 1983 incluidas las actualizaciones hasta el mes de febrero del año 2.009, en su art. 1º reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. También reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

El Gobierno local se regula en el Capítulo VI del Título VI, disponiendo que el territorio de la República se divide para la organización de la Administración pública en Departamentos, cuyo número determinará una ley posterior (art. 200º). Éstos, a los efectos del Gobierno local, se dividen en Municipios, regidos por Concejos constituidos por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, en número proporcional a la población; serán elegidos por un período de tres años, estando prevista la reelección (art. 202º).

Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, rigiéndose por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. También estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional (art. 203º)

La autonomía del Municipio comprende: crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras dentro de los límites que establezca una ley general; Aprobar su Presupuesto de Ingresos y Gastos; gestionar libremente las materias de su competencia; política de funcionarios y empleados municipales; capacidad autonormativa para promulgar ordenanzas y reglamentos locales; elaborar sus tarifas de impuestos y su reforma, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa (art. 204º).

Ninguna ley ni autoridad podrá dispensar el pago de tasas y contribuciones municipales (art. 205º). Los planes de desarrollo local

serán aprobados por el Concejo Municipal respectivo y las Instituciones del Estado están obligadas a colaborar con el mismo (art. 206°). Los fondos municipales no se podrán integrar en el Fondo General del Estado, ni emplearse en otros servicios que no sean en beneficio de los Municipios, los cuales podrán asociarse o concertar convenios cooperativos para la realización de obras y servicios de interés común. Los Concejos administrarán el patrimonio de sus Municipios y rendirán cuentas de su administración a la Corte de Cuentas de la República, así como la ejecución del Presupuesto, también será fiscalizado a posteriori por el alto Organismo. Por último y a los efectos de garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios se creará un Fondo para el desarrollo económico y social de los mismos, regulándose por una ley la cuantía del fondo y los mecanismos para su uso.

Finalmente indicar que en el caso de Nicaragua su Constitución de 9 de enero de 1987, se refiere a la autonomía no de los municipios, sino de sus autoridades, que gozan de ella sin detrimento de las facultades del gobierno central (art. 177).

Respecto a la Constitución uruguaya de 1967, en la que se incluyen las sucesivas reformas hasta la de 31 de octubre de 2004, la extensa Sección XVI (artículos 262 a 303), regula detalladamente el Gobierno y Administración de los Departamentos, las Juntas Departamentales y los Intendentes, tanto éstos como los 31 miembros de las Juntas departamentales serán elegidos por el pueblo, todos por un período de cinco años. El art. 288 remite a una ley la creación de Juntas Locales Autónomas y sus atribuciones en las poblaciones, que sin ser capital de Departamento, tengan más de 10.000 habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo turístico.

Cualquier observador podría deducir de estas últimas palabras que el problema de la autonomía local está resuelto en el caso de los países federales y descentralizados como Argentina, Brasil, México, Venezuela y España. Pero la realidad es que existen serias dificultades, no como en los tiempos pasados, sino las que se deducen de la falta de diseño definitivo del modelo de organización territorial del Estado, que supondría

una adecuada distribución de competencias y recursos financieros entre los poderes existentes: Central, regional donde exista y el municipal ⁷⁸.

Este problema de la distribución de competencias también se hace presente en los países unitarios, en este caso no por la falta del diseño definitivo de organización territorial, pues no existen cuerpos intermedios con garantía constitucional entre el Estado y los municipios, sino por la ausencia de un adecuado criterio a la hora de distribuir las competencias y sobre todo los recursos económicos entre la administración superior y el escalón municipal. En definitiva estamos ante una cuestión que debe recorrer un largo camino para conseguir una solución satisfactoria para los municipios y en consecuencia para los ciudadanos ⁷⁹.

VI.- El Intermunicipalismo

Pero este es el momento presente y debo señalar igualmente algunos síntomas favorables, como la elección de alcaldes y concejales por sufragio universal, la aparición de sociedades municipalistas en la práctica totalidad de los países Iberoamericanos que no hacen más que confirmar un primitivo proyecto de la OICI en 1938 y del que tomó ejemplo la Liga Municipal Dominicana, cuya fecunda actividad se mantiene en nuestros días o la paraguaya OPACI. Hemos de lamentar, en el caso de Venezuela, la crisis de AVECI, que desapareció prácticamente hace diez años.

Todo ello son logros que nos permiten afrontar con cierto optimismo el futuro del municipalismo y su esencia autonómica, pero frente a esta visión positiva se alza un nuevo conflicto, también común, al que ya hemos hecho referencia: el provocado por la forma de organización territorial del Estado, por lo que la redistribución de competencias y su financiación, compartida por los otros poderes del Estado, es necesaria para conseguir una sociedad más justa e igualitaria. Mientras no

⁷⁸ BREWER CARIAS, A. R. Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva). Caracas San Cristóbal. 2001.

⁷⁹ Recientemente en PAREJO ALFONSO, L. Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias. Madrid, REALA, nº 309, enero-abril 2009, págs. 7-52.

superemos este desafío, no se podrá valorar en su auténtica medida el poder municipal como verdadero poder del Estado ⁸⁰.

Desde hace años se trabaja por los municipalistas de algunos países iberoamericanos en este sentido. Después de las reformas realizadas, en los últimos tiempos, sobre su legislación municipal, vemos que el gobierno local se configura como una parte decisiva del Estado, encontrándose teóricamente prevista de autonomía para la gestión de sus intereses. Esta autonomía se traduce por un lado, en las competencias que han de ejercer en función de las potestades que las leyes les atribuyen y, por otro, en dotar a la administración local de la suficiencia financiera necesaria para el ejercicio de aquellas, pues resulta un principio inquebrantable el de que sin medios económicos no puede existir autonomía real.

Quiero por tanto hacer reflexiones más cercanas en el tiempo a nosotros desde la perspectiva de un municipalista, preocupado por la evolución de los municipios y a la vez testigo de las diversas situaciones que se producen en el área Iberoamericana sobre esta cuestión, reflexiones que no quiere decir sean acertadas, pero sí les aseguro bienintencionadas.

Hoy no estamos ante municipios urbanos medievales, nos encontramos ante los municipios urbanos a principios del siglo XXI, con una acumulación de problemas de difícil solución y que escasamente pueden cumplir el fin principal de toda organización administrativa desde la Atenas democrática: el bienestar de los súbditos entonces, de los ciudadanos en nuestros días.

El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal en los países de nuestro entorno, no es tan satisfactorio en la práctica como podríamos esperar ⁸¹. Veamos la evolución del proceso institucional en defensa de la Autonomía municipal: prácticamente contemporánea con la Ley

⁸⁰ SOSA WAGNER, Francisco y MIGUEL GARCIA, Pedro. Las competencias de las Corporaciones locales. Madrid. 1985. ORTEGA, Luis. El régimen legal de las competencias locales. Madrid. 1988.

⁸¹ PAREJO ALFONSO, L. La protección jurídica de la autonomía local en el derecho español. En: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Madrid. 1997.

Municipal española de abril de 1985 es la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en octubre de 1985. Ratificada por España el 20 de enero de 1988 entró en vigor el 1 de marzo de 1989. La Carta no es una mera declaración de intenciones, sino que es la expresión política del Consejo de Europa, que obliga a la interpretación de los preceptos constitucionales que reconocen la autonomía local en armonía con su contenido, por lo que junto al resto de las normas ya mencionadas, debemos incluir a la CEAL en el bloque de la constitucionalidad local ⁸².

A consecuencia de la adaptación de la CEAL al ordenamiento español, en 1990, y con motivo del XX Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en Caracas por la OICI, se aprobó la Carta de la Autonomía Local Iberoamericana (en lo sucesivo CAMI), ratificada en el XXI Congreso que se celebró en Valladolid ⁸³.

En la CAMI se recuerda que la democratización de las estructuras locales debe consagrarse como general y obligatorio, manteniendo la periodicidad y el sufragio universal. En cuanto al concepto de autonomía local, deben superarse los planos teóricos y materializarse *“en una realidad permanente y auténtica que además de constar en los Textos Fundamentales de cada país sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los Gobiernos y derecho de los ciudadanos”* ⁸⁴.

Relacionado directamente con la autonomía municipal, y a partir de la experiencia deducida de los acuerdos que conllevaron en España a la firma del Pacto Local en 1998, en lo referente a la posibilidad de acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional, la presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias, Rita Barberá, en la

⁸² PAREJO ALFONSO, L. La Carta europea de Autonomía local en el ordenamiento jurídico español. En: Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local. Barcelona. 1994. En el mismo tomo: FONT I LLOVET, Tomás. Las competencias municipales en España ante la Carta europea de Autonomía Local.

⁸³ XX CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. Caracas. 1990. Madrid. OICI. 1991. XXI CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. Valladolid. 1992. Madrid. OICI. 1994.

⁸⁴ VILLEGAS MORENO, J.L. Administración... op. cit.

sesión inaugural del XXIV Congreso Iberoamericano de Municipios, propuso una adicción a la CAMI redactada en los siguientes términos:

*“Los Municipios y demás entidades locales, tendrán plena legitimación para actuar en defensa de la autonomía local ante los diversos órganos jurisdiccionales de cada país, incluyendo a los tribunales supremos y a los competentes para resolver las cuestiones de constitucionalidad”*⁸⁵

VII.- Autonomía local y competencias

Al referirnos a las perspectivas del “*derecho administrativo y el municipio*” hemos de considerar también cuestiones como la dimensión humana de la ciudad, con el desarrollo de la comunidad y la participación ciudadana, como bases de todo lo posterior: Servicios Públicos, Desarrollo urbano y cultural, Actividad económica y por último la gestión municipal. En definitiva un conjunto amplio, ambicioso y completo.

A principios del siglo XXI, y ante los desafíos que han de superar nuestros municipios, la globalidad de competencias locales en los ordenamientos español y americanos, queda de manifiesto la superación del hecho vinculante de la autonomía a un bloque de competencias exclusivamente locales, porque salvo excepciones son escasas las materias que en su integridad puedan atribuirse el interés único de los Municipios, y por el contrario son raros los casos en que no exista algún interés local por medio y tal realidad supone ampliar notoriamente el marco de actuación global de los municipios a través de lo que denominaremos *competencias compartidas*, que se distribuirán entre los diversos niveles territoriales: Administración central, - provincial, regional, autonómica - y local, en los países federales o *cuasi* federales y entre la Administración central y la local para los de carácter centralizado⁸⁶.

Por ello, la pieza clave que ha de tenerse en cuenta es la composición equilibrada de estos factores descritos en el preámbulo de la Ley

⁸⁵ XXIV CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. Guadalajara. 1998. El Municipalismo Iberoamericano del siglo XXI. Madrid. OICI FEMP. 2000.

⁸⁶ PAREJO ALFONSO, L. Garantía Institucional ... op. cit

Reguladora de las Bases de Régimen Local española en los siguientes términos:

a) La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que cumple satisfacer en primer término a la ley general por tratarse del desarrollo de una opción constructiva constitucional, que, por tanto ha de tener vigencia en todo el territorio de la Nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuanto al contenido de dicha autonomía.

b) La exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.

e) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración Local desde la legislación de régimen local.

El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal para la gestión de sus intereses, permite que en el ámbito de sus competencias se puedan promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Una vez reconocidas las potestades que corresponden a los entes locales territoriales: municipios u otro ente local, en su condición de Administración Pública, todo el sistema se fundamenta "sobre la plasmación del criterio material desde el que debe producirse la concreción legal de las competencias; criterio que no es otro que el derecho de las Corporaciones locales a intervenir y su alcance máximo que permita la intensidad relativa de los intereses de las diferentes colectividades territoriales en cualesquiera de dichos asuntos públicos..."⁸⁷

⁸⁷ Ibidem.

Entendiéndose la intensidad y el alcance, desde los principios constitucionales de la descentralización y para el cumplimiento del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. El mecanismo de cierre está formado por la imposición a la legislación sectorial del criterio de intervención local mencionado, por la articulación de las competencias administrativas en la materia correspondiente y por la atribución a la legislación básica estatal de una función de aseguramiento de un mínimo competencial a los Municipios ⁸⁸.

Expuestas las líneas generales de la filosofía competencial compartida entre las Administraciones Públicas, que amplía notablemente el principio de globalidad en la Administración municipal, nos detendremos en la relación de competencias de los municipios previstas en la legislación española, siguiendo el esquema descrito: por un lado el ejercicio de competencias compartidas y por otro el mínimo competencial que tienen carácter de exclusividad⁸⁹.

Es indudable la existencia de una prioridad en el ámbito competencial compartido sobre el exclusivo, precisamente por una razón de globalidad, por lo que de mayor a menor, está previsto que el Municipio *"ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias"*:

- Seguridad en lugares públicos
- Ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas
- Protección civil, prevención y extinción de incendios
- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- Patrimonio histórico y artístico.
- Protección del medio ambiente
- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- Protección de salubridad pública

⁸⁸ Ibidem. La autonomía local y la determinación de su contenido competencial. En: *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Barcelona. 1987.

⁸⁹ ORTEGA, Luis. La garantía de la autonomía local en el reparto competencial entre las Administraciones Públicas. En: *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Barcelona. 1987.

- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud
- Cementerios y servicios funerarios.
- Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social
- Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Transporte público de viajeros.
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo.
- Participar en la programación de la enseñanza y cooperación la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

En cuanto a las competencias exclusivas, en todos los Municipios, por sí o asociados, deberán prestarse los siguientes servicios: *Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.*

Siguiendo una categorización por niveles de población, además de los mencionados se especifica que, en los mayores de 5.000 habitantes deberán atender el *parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.* En los municipios con población superior a los 20.000 habitantes, además: *Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.* En los de más de 50.000 habitantes, *Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.*

A propósito del ejercicio de las competencias y su gestión, no podemos olvidar la existencia de corrientes privatizadoras de los servicios públicos, sobre los que pesan la carga de las razones económicas y de la eficacia. No es nueva esta corriente de pensamiento económico entre nuestros municipios, aunque en la actualidad se inspire en teorías económicas formuladas bajo conceptos neoliberales.

No son de ahora las diversas formas de gestión de los servicios públicos municipales en los que en mayor o menor medida está presente la iniciativa privada e incluso hemos de admitir que las corrientes privatizadoras son saludables, siempre que existan los controles y resguardos necesarios realizados por el ente público que realiza la privatización, para garantizar la calidad y la globalidad del servicio público prestado a todos los ciudadanos del área afectada por la privatización. Pero todo tiene unos límites y siempre debe salvaguardarse el principio de autonomía institucional y que no se comprometa la esencia misma del Municipio.

Otra Bibliografía utilizada

Congreso Iberoamericano de Municipios XX. Caracas. 1990. *Servicios básicos Municipales. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Madrid. FEMP/OICI 1991. Idem. Guadalajara. 1998. XXIV. *El municipalismo Iberoamericano del siglo XXI*. Madrid FEMP/OICI 2000. Idem. Guadalajara XXV (Mx.) 2001. *El Municipio como parte del Estado*. Madrid. FEMP/OICI, 2003. Idem. XXVI Valladolid, 2004. *Democracia y Desarrollo Local*. Madrid, FEMP/OICI, 2006. Idem. XXVII. Cancún, 2008. *Los Servicios Públicos Locales*. Madrid, FEMP/OICI, 2009. DROMI, R. *La Constitución Argentina de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UBA. 1996. *Ciudad y Municipio*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997. GONZÁLEZ CRUZ, F. *Un nuevo Municipio para Venezuela*. Mérida. CIEPROL, 1999. HERNÁNDEZ, A. M^a (h.) *Federalismo, Autonomía Municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires. Depalma, 1997. Ibidem. *Derecho Municipal*. Buenos Aires. Depalma, 1997, Vol. I. MERINO ESTRADA, V. La participación de los ciudadanos en las políticas municipales. Un enfoque de calidad total. En: CONGRESO... XXVI. op. cit. pág. 397. MILLARUELO APARICIO, J. y ORDUÑA REBOLLO, E. coords. *Municipio Rural y Desarrollo Local*. 2002 MORELL OCAÑA, L. *El régimen local español*. 1988. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*. 2003. PAREJO ALFONSO, L. *Derecho básico de Administración local*. 1988. ORDUÑA REBOLLO, E. *Municipios y Provincias*. 2003. Ibidem. *Historia del Municipalismo Español*. Madrid, IUSTEL, 2005. Ibidem. *Historia de la Legislación de Régimen Local*.

Madrid. IUSTEL, 2007. RODRIGUEZ GARCÍA, Armando. *Ciudad y Derecho. El hecho urbano como asunto jurídico*. Caracas 2002. POSADA, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*. Madrid, 1936. Ed. Facsímil, FEMP 2007, Estudio Preliminar de Enrique Orduña Rebollo y Enrique Orduña Prada. REVENGA SÁNCHEZ, M. Notas sobre Autonomía Local y defensa de la Constitución. Madrid. RIAP, nº 11, Julio-Diciembre 2003, páginas 95-116. REYES VELÁZQUEZ, A. *La autonomía municipal. Implicaciones y alcance*. En: CONGRESO...XXV, op. cit. VALLARTA PLATA, G. Relaciones de los Municipios con otras Administraciones. El caso de México. Madrid, RIAP, nº 11, Julio-Diciembre 2003, páginas 67-94. VANOSI, Jorge R. *El Municipio*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1984

APÉNDICE I

Fundación de Ciudades Americanas

Después de las primeras Ciudades fundadas como Santo Domingo, San Salvador, etc. se iniciaron las fundaciones en el continente, siendo Veracruz en Méjico el primer Ayuntamiento constituido en 1519. Sin ánimo de ser exhaustivo presentamos una relación aproximada siguiendo la pauta de los actuales países:

Argentina

Santa María del Buen Aire	1536 / 1580
Santiago del Estero	1553
Mendoza	1561
San Juan	1562
Tucumán	1565
Córdoba	1573
Buenos Aires	1580
Salta	1582
Corrientes	1588
La Rioja	1591
Jujuy	1593
San Luís	1596

México

Veracruz	1519
Puebla de los Ángeles	1532
Guadalajara	1532
Valladolid (Morelia)	1541

Cuba

La Habana	1526
-----------	------

Perú

San Miguel de Piura	1532
Lima	1521
Cuecacupe	1572
Huamanga	
Cuzco	
Arequipa	
La Paz	
Chuquisaca	

Bolivia

Paria	1535
Charcas	1538
Sucre	
Potosí	1545
Ntra. Sra. de la Paz	1548
Trinidad	1556
Sta. Cruz de la Sierra	1557
Cochabamba	1574

Colombia

Santa Marta	1525
Cartagena	1533
Popayán	1536
Cali	1536
Bogotá	1538
Pasto	1539
Tunja	1539
Antioquia	1541

Puerto Rico

San Juan	
Ponce	

Venezuela

Nueva Cádiz (Cubagua)	1510
Nueva Toledo (Cumaná)	1521
Nueva Córdoba	1523
Santa Ana de Coro	1527
Maracaibo	1530
San Miguel de Paria	1531
Tocuyo	1545
Barquisimeto	1552
Valencia	1555
Trujillo	1556
Rosario	1557
Mérida	1558
Collado	1560
Caracas	1567
Carora	1568
Cumaná	1568
Barinas	1576
San Cristóbal	1585

San Sebastián de los Reyes	1585
La Guaira	1588
Guanaré	1593

Chile

Santiago del Nuevos Extremo	1541
Valparaíso	1543
Valdivia	1552
Magallanes	1584
Arauco	1591
Corral	1645
Villa Sta. Cruz de Triana	1743
Quirihue	1749
Santa Rosa del Huayco	1753

Colombia

San Juan Nepomuceno	1525
Buenaventura	1529
Cartagena	1533
Cali	1536
Popayán	1536
Toro	1537
Bogotá	1538
Pasto	1539
Cartago	1540
Santander	1543
Riohacha	1543
Santa Fé	1546
Pamplona	1549
Ibagué	1550
Medellín	1616
Bucaramanga	1622
Barranquilla	1629
Cúcuta	1773

APÉNDICE II

Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana

Introducción

Los municipios constituyen una sociedad natural, formada por cuerpos vivos, anteriores a la voluntad del estado, cuya existencia reconoce en nuestros días como Institución político-social de participación popular, democrática y autónoma.

El Municipio Iberoamericano tiene su origen en el municipio aparecido en el norte del Duero, extendiéndose por lo que hoy constituye Portugal y España, por los siglos X y XI, desde donde fue transplantado con renovada sabiduría y vigor a las tierras americanas, desempeñando un protagonismo sociopolítico de primer rango en los momentos claves de la fundación de las ciudades y en proceso el emancipador, que alumbraría las nuevas repúblicas.

Las raíces comunes de los municipios iberoamericanos suponen a la vez coincidencia de los principios autonómicos, democráticos y solidarios bajo el signo de la paz y la fraternidad entre los pueblos.

El camino de recuperación de la democracia, emprendida por los países de la Comunidad Iberoamericana en las últimas décadas, ha incidido en el proceso de desarrollo del municipalismo iberoamericano, reconocido ante los Estados por su importancia y dimensión, como una verdadera fuerza política y social que ha de cooperar eficazmente al entendimiento entre los pueblos y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan a la sociedad de nuestros días.

Coincidiendo con el espíritu de reconocimiento municipalista en España, Portugal y América, y recogiendo el mandato de diversos Congresos y reuniones municipalistas, parece oportuno formular una Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, que inspirada en los reiterados principios de autonomía y democracia, contribuya al establecimiento de la paz y la solidaridad entre los pueblos de nuestra cultura, a la vez que consagre como una realidad la participación de todos los ciudadanos sin

distinciones ni discriminaciones políticas, sociales o económicas, en la construcción de un mundo mejor.

Por todo ello, teniendo en cuenta los diversos documentos y manifiestos emitidos en este sentido, principalmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta Europea de la Autonomía Local, los Representantes de Municipalidades Iberoamericanas, Organizaciones y Asociaciones de Municipios, intelectuales, docentes y municipalistas, reunidos en la ciudad de Caracas en la mañana del día 22 de noviembre de 1990, acuerdan promulgar la siguiente

CARTA

PRIMERO.- Que el proceso democratizador de los Estados de Iberoamérica se transmita a las estructuras municipalistas de todos los países consagrándose como general y obligatorio el principio de electividad periódica por sufragio universal, libre, directo y secreto de todos los representantes y cargos políticos.

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

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

CUARTO.- Que desaparezcan los intervencionismos y controles gubernamentales sobre el municipalismo y sus electos, haciendo realidad el principio de que el control sea ejercido exclusivamente por los Tribunales de Justicia y en la órbita financiera por el Órgano Superior de Control Económico de cada país.

QUINTO.- Pese a los avances tecnológicos y la eliminación de distancias, dada la complejidad de la gestión y los procesos administrativos, es preciso que a las medidas democratizadoras y autonomistas locales, se incorporen criterios descentralizadores auténticos, plasmados en la transferencia a los municipios de competencias, funciones y actividades, reservadas hasta ahora a otras administraciones.

SEXTO.- La existencia de actividades públicas que obligan a la concurrencia de administraciones de diverso nivel, implica la necesidad de que a los municipios les sean reconocidas tales participaciones en igualdad de derechos, obligaciones y responsabilidades que a los otros integrantes, articulándose unos equitativos criterios para el ejercicio de las competencias compartidas.

SEPTIMO.- La existencia de estructuras locales democráticas, autonomía municipal y descentralización, requieren la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gobierno y a la gestión municipal, por lo que deben facilitarse las vías y los cauces para una participación ciudadana efectiva,.

OCTAVO.- La consolidación de los procesos de recuperación municipalista tienen que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, tomándose con carácter prioritario su implantación donde no exista o se manifieste tibiamente, para lo cual es imprescindible el apoyo y respaldo de las Organizaciones Municipalistas Iberoamericanas.

NOVENO.- Los Municipios Iberoamericanos no pueden ser ajenos a las políticas nacionales de desarrollo económico y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos internacionales especializados que cooperen en los proyectos.

DECIMO.- Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión,

tanto por su responsabilidad como por constituir la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.

UNDECIMO.- La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, hace un llamamiento a todas las Asociaciones y Organizaciones municipalistas de Iberoamérica para que se suscriban al presente documento y una vez hecho suyo lo hagan llegar a los todos los gobiernos de sus respectivos países para que sea conocido y tenido en cuenta en los cuerpos legales correspondientes.

Caracas, 22 de Noviembre de 1990

ADICCIONES

PRIMERA.- Los Municipios y demás entidades locales, tendrán plena legitimación para actuar en defensa de la autonomía local ante los diversos órganos jurisdiccionales de cada país, incluyendo a los tribunales supremos y a los competentes para resolver las cuestiones de constitucionalidad”.

(A propuesta de D^a Rita Barberá Nolla, Presidenta de la FEMP y Alcaldesa de VALENCIA. Aprobada por la Asamblea General de la OICI del día 10 de julio de 1998 en la Ciudad de Guadalajara, España).

ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO ES SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, director de la Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid. Profesor Asociado de Derecho Administrativo; Bibliografía: Democracia Directa Municipal, Cabildos y Consejos Abiertos; Madrid 1994. Intendentes e Intendencias; Buenos Aires, 1997. Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española; Madrid 2003. Historia del Municipalismo. Madrid 2005.