

Artículos

Sobre los fundamentos y principios de la autonomía local: Democracia, transparencia, participación, legalidad, experiencia y eficacia

Armando Rodríguez García

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Coordinador del Postgrado en Derecho Administrativo*

Resumen: *La institucionalidad pública se genera a través de la confluencia de un conjunto de factores de diversa índole que representan la expresión de las demandas sociales para la satisfacción de necesidades colectivas, dentro del marco de valores culturales presentes en la Sociedad, no como efecto de decisiones singulares y personalistas; por ello, lo esencial de las instituciones se ubica en los principios que acompañan su origen y evolución, y en consecuencia, su estudio y adecuada comprensión impone el conocimiento y la permanente revisión de los mismos, para evitar el análisis superficial y contingente anclado en la exégesis de las decisiones normativas. En este sentido, la institución municipal constituye un ejemplo paradigmático de institucionalidad pública, que ancla sus raíces en etapas históricas anteriores al surgimiento del Estado -y en cierta forma es un aporte significativo a su existencia-, proyectando su presencia y su eficacia a través del tiempo, mediante las adaptaciones y ajustes que encuentran soporte, precisamente, sus principios fundamentales, asociados a categorías tales como autonomía y democracia, que en definitiva son expresión de la libertad, como valor esencial de la naturaleza humana, de donde deriva su intemporalidad imperecedera, que recobra vigor frente a las amenazas de diversa índole, profundidad y extensión que han aparecido esporádicamente, teniendo por lo general su origen en apetitos totalitarios, con consecuencias perturbadoras para los ciudadanos y las comunidades.*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA. TÉRMINOS INTEMPORALES EN EL PANORAMA DE LA INSTITUCIONALIDAD LOCAL
- III. NATURALEZA, VALOR Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA LOCAL
- IV. PRINCIPIOS Y ELEMENTOS DE ADMINISTRACIÓN QUE ACOMPAÑAN A LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA LOCAL
- V. LAS ESTRUCTURAS LOCALES COMO INSTITUCIÓN ESENCIAL Y PROTAGÓNICA EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS AMERICANAS
- VI. LAS AMENAZAS A LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA LOCAL: LOS RIESGOS DE LA INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL

I. INTRODUCCIÓN

La aproximación al tema de los Fundamentos y Principios de la autonomía local, nos coloca frente a una cuestión medular, que impregna de manera general -aunque en buena medida imperceptible- a la vida misma de la institucionalidad municipal, por tratarse, precisamente de lo que se encuentra en sus bases. Tal como enseñaban los escolásticos, “*Principium est primum*”, es decir, lo *primero*, lo que actúa como origen de todo cuanto le sigue, y en nuestro caso, la autonomía es, en sí misma un principio cardinal de la concepción municipalista, que descansa en categorías racionales, y se estructura sobre ese soporte.

Claro está, que la dilatada presencia de sus manifestaciones organizativas y funcionales empuja directamente a la revisión de tales principios dentro de una percepción evolutiva, de transformación y adaptación a los tiempos, sin perder por ello identidad, antes bien, fortaleciendo su esencia de base fundacional que es efectiva, en la medida en que se mantiene como sólido soporte para el edificio que se construye cada día, con ampliaciones y modificaciones dispuestas para servir mejor a los requerimientos de sus usuarios.

En tal sentido podemos entender que la autonomía, en sí misma, configura un pilar esencial en esos cimientos, que se configura mediante el añadido de un conjunto de elementos cuya interacción conduce a la fortaleza del hormigón institucional.

A la revisión de esa mezcla y el valor de sus componentes se dedican las siguientes reflexiones, sin dejar de abordar, aunque de manera referencial, los riesgos que pesan sobre la edificación por la influencia de factores externos o internos, para verificar que tanto en la técnica preventiva como en la curativa, está presente la oportuna mirada a los Principios.

II. AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA. TÉRMINOS INTEMPORALES EN EL PANORAMA DE LA INSTITUCIONALIDAD LOCAL

Hablar de *autonomía* y *democracia* en el ambiente que configura la institucionalidad pública local constituye un tópico usual para la investigación en la ciencia jurídica y, particularmente, para el campo del Derecho Público, en especial el Derecho constitucional y el Derecho administrativo. Sin embargo, no por ello resulta un asunto carente de interés y permanente vigencia. La autonomía y la democracia local no son términos banales ni categorías intrascendentes; antes bien, por tratarse de elementos esenciales para la existencia y la trayectoria de una instancia pública que se proyecta con mayor antigüedad que el propio Estado, mantienen por igual la robustez de su perfil conceptual y su validez práctica, lo que puede entenderse como el resultado de la necesidad y utilidad de su presencia.

Desde el punto de vista del significado gramatical de los vocablos -como es usual con las palabras-, ambos términos tienen, en sí mismos, una valoración propia y un alcance distinto, en atención al contexto en el cual se empleen; adicionalmente, en atención a su naturaleza polisémica resultan válidamente aplicables para designar nociones diferentes, aún cuando puedan tener cercanía o relación, pues en definitiva, tal cualidad gramatical no significa ambigüedad, antes bien, existe, en ambos casos, un cierto grado de analogía constante entre los distintos significados que pueden designar.

Así, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española¹ el vocablo *autonomía* registra cuando menos cinco acepciones o significados, dentro de los cuales incumbe de manera directa a éste análisis el que implica: “*Potestad que dentro de un Estado pueden*

¹ Diccionario de la Lengua Española. *Op. cit.*

gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno”.

De su parte, en sus dos acepciones, el término democracia designa, primero, a la “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno”, y en segundo lugar, a la situación de “Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”.

En cualquier caso, la aproximación semántica o gramatical, si bien no resulta un dato suficiente por sí mismo, para satisfacer interrogantes de carácter científico, no es menos cierto que, de ordinario, nos ofrece pistas interesantes y nada despreciables para iniciar o complementar una tarea de comprensión, o un esfuerzo de expresión, del objeto que ocupa nuestra atención.

Esa particular valoración se hace aún mayor cuando -como veremos que sucede en el presente caso- la acepción gramatical guarda estrecha sintonía con la naturaleza de las cosas y permite identificar sus componentes esenciales, que no pueden desvirtuarse por medio de asignaciones arbitrarias de contenido, pues no se trata de ejercicios de logomaquia, sino de la valoración conceptual de fondo que deriva de una carga intelectual mucho más amplia, rica y extensa, lo que cobra especial significado en el caso de las nociones que ahora abordamos, no sin advertir la variabilidad del contexto en el que las categorías sujetas a revisión han aparecido a lo largo del tiempo, y en consecuencia, la relatividad de su alcance.

La advertencia consignada como punto de partida no intenta ser un ejercicio retórico, ni mucho menos un refugio, un parapeto del discurso; tampoco debe entenderse como la proclama de una licencia auto asignada para transitar un extenso lago de ambigüedades. Mas bien, se pretende sentar una base, un soporte o anclaje argumental que apunta a reconocer y destacar la naturaleza constitutiva de estos conceptos en la configuración de la institución municipal.

Tal circunstancia implica, en su propia existencia, la realización de una trayectoria histórica de alcance varias veces secular, además de una cobertura prácticamente ecuménica, por lo que una institución que presenta cualidades expansivas de esa magnitud en lo temporal y en lo espacial, amén de su complejidad intrínseca, es necesariamente una categoría cargada de relatividad, tanto en relación con el contexto en que puede ubicarse, como en cuanto al momento histórico en el que se pretenda formular una evaluación analítica concreta.

Precisamente por esa relatividad de necesaria advertencia al manejar el municipio como categoría institucional -y con mayor razón cuando el enfoque empleado en tal manejo se inscribe en el campo del Derecho, en tanto disciplina científica y mucho más aún cuando se hace referencia a ordenamientos positivos-, es que destacamos el carácter esencial de las nociones de autonomía y democracia que lo acompañan -o tal vez mejor, que lo integran o conforman- y que por su cualidad de *factores esenciales* les atribuimos intemporalidad, como una nota de singular alcance y valoración, por contraste con posibles elementos contingentes que de algún modo aparezcan en la vida de las entidades locales, no exenta de tensión y conflicto por ser un espacio de ejercicio del poder.

Desde este punto de mira -y sin la pretensión de abordar aquí la realización de un estudio histórico, sobre lo cual remitimos a la autoridad de los muy valiosos y documentados trabajos disponibles- encontramos que la etapa que abarca la Edad Media es un momento cronológicamente clave para la comprensión del municipio contemporáneo y con ello, el tema de la pertenencia y constante actualidad de las nociones de autonomía y democracia a su configuración nuclear.

Para ello debemos regresar al manejo de las palabras y su significado, advirtiendo que, a pesar de la igualdad del término y raíz etimológica, suscribimos que no hay identidad entre el *municipium* romano y el municipio actual, la institución municipal contemporánea, que se desarrolla a partir de la Edad Media, incluso como un precedente a la formación del Estado que pasa a ser, sin lugar a dudas, la estructura política de mayor trascendencia para el quehacer práctico y de mayor interés para el mundo científico.

No se trata de una continuación institucional pura y simple, que sufre una etapa accidental de decaimiento; si bien la denominación y algunas de los ingredientes instrumentales y tareas funcionales se reconstituyen en sus denominaciones y contenidos, es lo cierto que el municipio moderno, surgido a partir de la baja Edad Media, obedece a circunstancias totalmente diferentes a las imperantes en el diseño y aplicación práctica del *municipium*, por lo que sus categorías esenciales, sus componentes genéticos, vienen a ser diferentes.

Entendemos que en este punto de la cuestión opera el fenómeno que Toynbee ha identificado como la *inmortalidad de los Imperios o Estados universales*, para identificar la presencia de una ilusión, la pervivencia de una suerte de fantasma, a través de su vigencia ideal y los intentos de restauración, en los momentos en que se consuma efectivamente la desaparición de esa civilización; es la creencia mítica que intenta compensar una situación real. En este sentido afirma Arnold Toynbee que: "...Los Estados universales son síntomas de desintegración social, pero al mismo tiempo son intentos de contener y desafiar esa desintegración. La tenacidad con que los Estados universales se aferran a la vida, una vez establecidos, es uno de sus rasgos más salientes, pero es menester no confundirlo con un signo de verdadera vitalidad; es más bien la obstinación del anciano que se niega a morir. En verdad, los Estados universales muestran una fuerte tendencia a comportarse como si fueran fines en sí mismos, siendo así que en verdad sólo representan una fase de un proceso de desintegración social, de suerte que si tienen alguna significación más, únicamente pueden tenerla en virtud de ser medios para llegar a algún fin que está fuera y más allá de ellos. Y más adelante, el autor alude a lo que denomina como la *condición conductora* de los Estados universales cuando indica: "...el hecho de que se incluyan los restos sobrevivientes de la sociedad desplazada en la Estructura política del Estado universal, no consigue restaurar lo que ya había perecido ni impedir los progresivos colapsos de lo que aún queda; de manera que la amenaza de ese inmenso vacío social que se extiende constantemente impulsa al gobierno del Estado universal a obrar contra sus propias inclinaciones, y a construir instituciones, a manera de válvulas de contención, para llenar el vacío".² Este fue, precisamente, el caso que presentó la cultura medieval de occidente, en relación con Roma y su influencia.

Por ello, siguiendo a García-Pelayo se puede puntualizar que: "...La cultura occidental es una cultura filial que tiene tras sí el patrimonio de la cultura antigua y esta cultura no ofrecía substancialmente más que dos formas políticas: la *polis* y el *imperio mundi* en el que se veía el cumplimiento natural de la evolución de las cosas. Es una cultura cristiana, y el cristianismo, aunque originariamente orientado contra el imperio romano, articuló a éste a su teología de la historia considerándolo de un lado como el marco político creado por la Providencia para que a la sombra de su paz y su derecho pudiera expandirse el Evangelio y, por otro, y en virtud de la interpretación *ad hoc* de la visión de los cuatro imperios de Daniel como la última y definitiva de las formas políticas. (...) Así pues, desde el interior de su propio mundo cultural el Imperio romano se mostraba a occidente como la más excelsa de las formas políticas a la que articula al orden de la Providencia y de la gracia, y por eso nada

² Arnold J. Toynbee: *Estudio de la Historia*. Alianza Editorial, Vol. 2. p. 294 y 307, Madrid, 1970.

tiene de extraño que se aspira a la *renovatio* de ese Imperio y por tanto que el orbe cristiano se considera a sí mismo como un *Imperio mundi*”³.

Esta etapa histórica encierra transformaciones de singular importancia en la construcción de las instituciones actuales, así como en la elaboración primaria de las concepciones ideológicas conducentes a la modulación del pensamiento que a la postre servirá para abrir el espacio social a las concepciones que instalan las nuevas estructuras de la modernidad. Uno de los temas de mayor impacto, por sus efectos desencadenantes en el área del Derecho y las instituciones políticas en general, es la evolución que partiendo de la idea geocéntrica del Derecho se orienta a la construcción de una concepción *iuscéntrica* de la Sociedad.

De nuevo se presenta García-Pelayo⁴ como una referencia necesaria por la precisión y contundencia de su mensaje, en diversos pasajes de su ensayo, que debemos conectar, para identificar, en una primera etapa, la presencia absoluta y determinante de la concepción teocéntrica de la Sociedad, “... La sociedad occidental de la alta Edad Media era una sociedad geocéntrica. No sólo se consideraba a sí misma fundada históricamente por la persona de Cristo, sino que su realidad institucional se sustentaba básicamente sobre los sacramentos, ya que el bautismo era condición necesaria para pertenecer a ella se integraba permanentemente mediante la eucaristía –por lo que la sociedad medieval ha podido ser definida e nuestro tiempo como el <<Cristo continuado y socializado>>- de modo que la excomunión, simultáneamente a la exclusión de la gracia sacramental, significaba la exclusión de la relación social...”; que luego, “...A partir del siglo XIII, pero como consecuencia de un movimiento iniciado en la centuria anterior y que forma parte el fenómeno designado por Haskins como el <<renacimiento del siglo XII>>, la idea geocéntrica de la sociedad comienza a ceder paso a la iuscéntrica, es decir, centrada en torno al Derecho ya que el mismo rey, que se dispone a dar efectividad a la idea de lo público frente a la privatización de los poderes feudales, es concebido no solo como la *lex animata* sino también -mediante la transferencia a la dignidad real de los poderes que el derecho romano atribuía a la dignidad imperial- como el creador mismo de los preceptos legales y no sólo como el guardián del Derecho...”.

Se pone de manifiesto así, un trayecto entre dos posturas de pensamiento francamente distantes, que van cambiando en el predominio de la concepción del hombre, a lo largo de varios siglos, y en paralelo con las transformaciones que presenta la sociedad, lo que alcanza, desde luego a sus instancias institucionales, todo ello, influenciado decisivamente por el entorno que ofrece el habitat, las condiciones de vida y desarrollo que contribuyen a moldear las respuestas prácticas e intelectuales. “Desde el punto de vista de sus formas políticas y sociales, la alta Edad Media transcurrió bajo la tensión entre el universalismo y el localismo, es decir, la vida del hombre se desplegaba entre dos polaridades, pues, por un lado, se sentía miembro de una comunidad universal, mientras que, por el otro, su existencia diaria se desarrollaba dentro de ámbitos espacial y socialmente muy restringidos y que apenas rebosaban el horizonte más inmediato (...) Se sentía miembro de una comunidad universal constituida por la Iglesia, a la que se concebía como una entidad única y total que abarcaba en su seno a clérigos y laicos y que imprimía su sello a todos los aspectos vitales (...) Pero junto a estos momentos universalistas estaban muy presentes los localistas, pues la mayor parte de la vida social se desarrollaba en general dentro de ámbitos muy reducidos y distantes, ordenándose

³ Manuel García-Pelayo: *Formas políticas de la Alta Edad Media*. Fundación Manuel García-Pelayo. Cuaderno N° 7. Caracas, 2003. p. 22-23.

⁴ Manuel García-Pelayo: *La idea medieval del Derecho*. Fundación Manuel García-Pelayo. Cuaderno N° 8. Caracas, 2004.

en pequeñas comunidades autónomas con escasas o nulas relaciones entre sí, lo que daba a la sociedad una acentuada estructura pluralista...⁵

Esas pequeñas comunidades, instaladas bajo un patrón de aislamiento producto del deterioro sufrido por el formidable sistema vial producido por Roma en su proceso de expansión, desencadenan el fortalecimiento del *localismo*, que impone la concentración de la vida y la solución de sus dificultades desde y dentro de las comunidades, en el espacio urbano que identifica un territorio propio de actuación para un grupo concreto de habitantes, que se identifican en razón de su pertenencia a esa comunidad, lo que significa igualmente el surgimiento de los vínculos de *vecindad* como germen del nuevo municipio, surgido de la misma esencia de la vida local, y no como fórmula organizativa de la administración imperial; "...fue en las ciudades medievales donde nacieron las catedrales, la pintura, el teatro, la Universidad; donde la vida alcanzó un nivel superior y más completo que el campo, y donde germinaron y comenzaron a desplegar una serie de actitudes destinadas a lograr primacía en el mundo moderno (...) es característica de la ciudad medieval la conciencia de un "nosotros", de una comunidad y unidad substancial por encima de las diferencias entre los grupos componentes...de este **substratum** social comunitario fundamentado sobre un "nosotros", se derivó la forma política del municipio, desconocida, en cambio, en la ciudad oriental..."⁶

En lo atinente a las formas políticas, la ciudad mercantil medieval es un elemento fundamental para la aparición de la constitución estamental, al dar entrada al estado llano, lo que en sí mismo es una expresión de democrática; pero además, la forma urbana de la edad media, se asienta, en buena medida, en el ejercicio de la autonomía para el manejo de sus asuntos por sus mismos habitantes, aunque con diferentes grados de autonomía; en su escenario nace la política en su sentido moderno, la diplomacia y la administración burocrática, todo lo cual desemboca, con la quiebra de los supuestos tradicionales en el marco teórico del Estado (*Stato*), como evolución de las *Signorías* italianas.

Esa evolución tiene igualmente una expresión en el Derecho, que tal como se indicó antes, alcanza un significativo avance en cuanto a la abstracción y la racionalización de sus formas, que pasan a regular las nuevas condiciones de vida de la población marcadas ahora por la objetivación y la homogeneización social, dando pie a la regulación de relaciones con la colectividad, y no solo aquellas que tienen por objeto relaciones entre individuos, con la aparición de un instrumento capital para el desenvolvimiento futuro del municipalismo como lo es la Carta de la ciudad. En efecto, para regular la convivencia de una pluralidad de personas, es necesario abstraer de la conducta de cada cual lo que es digno de regulación jurídica o, dicho de otro modo, señalar como típicos unos determinados actos o conductas no teniendo, por consiguiente, en cuenta lo que cada hombre tenga de genuinamente personal, ni tampoco la particularidad de casos o situaciones, sino lo que tienen de común y lo genérico de las situaciones.

El destinatario de la Carta es una pluralidad y, por tanto, sus preceptos han de tener carácter de generalidad frente a la individualidad de las normas del contrato feudal o de otras instrumentaciones jurídicas. Sujeto de la Carta es una "individualidad colectiva" o una "totalidad individual", la que sólo puede organizarse como tal bajo el supuesto de reducir la pluralidad de sus componentes a una unidad de decisión y de acción por medio del Derecho. La

⁵ *Ibidem*. pp. 14-15.

⁶ Manuel García-Pelayo: "La Ciudad Mercantil Medieval". En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N° 76, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1190, p. 132.

Carta, pues, ha de tener un carácter general porque se dirige a una pluralidad de destinatarios, pero también porque sólo mediante tal generalidad se reduce la pluralidad a unidad dando lugar así a la ciudad como individualidad colectiva o total.”⁷

La circunstancia ya mencionada del localismo derivado del patrón de asentamiento poblado al atomizado y disperso, con muy limitadas posibilidades de comunicación, genera un mapa con tal variedad de localidades que remarca la diversidad, por lo que surge como constante de orden primario las particularidades propias de cada comunidad, hasta que comienzan a aparecer los perfiles regionales o nacionales como identidad de mayor escala, y es aquí, donde aparece la autonomía como una cualidad natural, necesaria, pues la opción inicial y eficiente está en la resolución de los asuntos domésticos por los propios vecinos, lo que sin lugar a dudas, comporta una conducta autónoma, sustentada en el soporte más sólido y legítimamente que es la exigencia derivada de la contundente realidad de las cosas.

Surgen entonces, diversos modelos de ciudades, con sus correspondientes establecimientos de gobierno local, tales como las llamadas ciudades libres en la zona de la actual Alemania e Italia, que ostentan frente al Emperador un status similar al de los Príncipes, siendo sufragáneas, pero con autonomía interior y exterior, que permite la constitución de alianzas; las ciudades realengas, con autonomía interna, pero total subordinación al poder real, que configuran un decisivo apoyo territorial, militar y económico al reino que se hace paralelo al ejercicio de un buen grado de poder político, a través de su participación en las Asambleas estamentales; y finalmente, las llamadas villas francas o ciudades señoriales que encuentran sus notas distintivas en la fórmula de repartir el poder entre el señor, bien fuera laico o eclesiástico, y el municipio.⁸

Refiriéndose a la evolución municipal en el espacio geográfico de la España actual, el Decano Adolfo Posada, expresa que “... el hecho es que en los siglos medievales surge o se afirma, el núcleo vecinal con una intensa y amplia autonomía, y se produce un régimen merced al cual dicho núcleo -rural o urbano- resulta comprendido en una más amplia organización política. El fuero municipal (la carta) expresa o resume en este período medieval -como hoy las leyes municipales y las cartas en algunos países, verbigracia Estados Unidos- la solución del problema de equilibrio que entraña todo régimen municipal...”⁹

De su parte, el Profesor Enrique Orduña Rebollo, experto municipalista, afirma sin vacilación, que “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, Gallego o Llobregat entre los siglos X y XI, por la decidida voluntad de sus habitantes, procuraron siempre mantener tal condición, en defensa de su autonomía, para lo cual trataron de vincularse al Rey, y así evitar su dependencia de la jurisdicción nobiliaria, más restrictiva e inmediata que a real, con lo que se fijaba la diferencia entre los municipios de realengo y de señorío (...) 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

⁷ Manuel García-Pelayo: “La Ciudad Mercantil Medieval”. *Op. cit.* p.139.

⁸ *Ibidem.* p. 142.

⁹ Adolfo Posada: “El régimen municipal de la ciudad moderna”. Edición facsímil, con Estudio Preliminar a cargo de Enrique Orduña Rebollo y Enrique Orduña Prada. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, p. 49.

misma, así como las normas para la elección de los cargos municipales o la nómina de sus atribuciones, lo que confería la condición de Derecho municipal propio de gran validez, que se repetiría de unas ciudades a otras, con variaciones características de sus peculiaridades geográficas, sociales, etc.”¹⁰ Pero para no abusar en referencias y sucumbir a la tentación de extender el análisis histórico, bástenos recordar que tales cualidades de autonomía y democracia que acompañan al surgimiento del municipio moderno, en forma generalizada, ocurre de manera similar, tanto en el municipio continental europeo, que de ordinario se identifica, precisamente, como de modelo autonómico, como a las entidades locales identificadas bajo el patrón modular del *self government* (autogobierno), que se maneja en el régimen local inglés y norteamericano.¹¹

En conclusión, dando la entrada racional y lógica al enfoque histórico por su peso específico, se confirma que las nociones de autonomía y democracia son consustanciales a la existencia misma de las entidades locales, en cualquiera de los modelos que puedan servir como patrón de organización y funcionamiento; de allí que la posibilidad de universalizar el conocimiento sobre el fenómeno de la vida local y su institucionalidad, comporte comúnmente manejar estos conceptos como categorías de referencia usual. Ahora bien, por su propia naturaleza, el municipio es una realidad localizada en un entorno nacional específico, lo que le asigna particularidades que excluyen la identidad absoluta. De igual manera, la dinámica social y política relativiza tales particularidades, no solo en el espacio de una nación determinada, sino en los espacios temporales, todo lo cual conduce a reducir las afirmaciones a fórmulas generales y generalizables, lo que no les resta valor y vigencia.

En este sentido, entendemos que no hay contradicción entre el enfoque que se ha planteado y la advertencia certera que hacía Fernando Albi, cuando afirmaba que “El municipalismo clásico ha pretendido enlazar también, de forma inseparable, las ideas de autonomía y democracia. Se parte de un notorio error de enfoque, según el cual un gobierno democrático local ha de ser necesariamente autónomo (...) a nuestro juicio, autonomía y democracia son dos ideas que en modo alguno pueden considerarse como necesariamente coincidentes.

Han existido municipios dotados de una amplia independencia funcional, pero desprovistos de contenido democrático, como ocurrió en la Alemania nazi; y tenemos el ejemplo de la democrática Francia, con un régimen local que se ha basado siempre en una rígida centralización...”¹².

Si bien es cierto que en la práctica es posible encontrar múltiples ejemplos de manifestaciones funcionalmente, e incluso formalmente autonómicas dentro de estructuras poco democráticas del ejercicio del poder, o incluso, a la inversa, de conductas democráticas en el entorno de estructuras desprovistas formalmente de autonomía, no lo es menos, que en un

¹⁰ Enrique Orduña Rebollo: “Defensa de la autonomía municipal iberoamericana”. En prensa. Sobre el mismo tema y del mismo autor, véanse: “Democracia directa municipal Concejos y Cabildos Abiertos”. Federación Española de Municipios y Provincias, Editorial Civitas, Madrid, 1994. “Historia del Municipalismo Español”, Iustel, Madrid, 2005. “Municipio, Democracia, Autonomía y Desarrollo Local”, en II Jornadas de Derecho Administrativo y Municipio. Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 2005.

¹¹ Al respecto puede verse W.E Jackson: “La estructura del régimen local inglés” Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1962. Jewell Cass Phillips: “Régimen y administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1963

¹² Fernando Albi: “La crisis del Municipalismo”. Instituto de Estudios de Administración Local”. Madrid, 1966. p. 78.

arquetipo conceptual, apuntalado hoy día con la difusión y profusión de valores que adquieren rango de universalidad -y junto a ello de derechos fundamentales-, tal cual sucede con la democracia como forma avanzada y superior de vida colectiva, se impregna cualquier modalidad de organización dispuesta para el ejercicio del poder público, pero con mucho mayor razón e intensidad, la que descansa más directamente en la estructura social local, en la comunidad acotada en espacios de convivencia más inmediata, aún cuando, ciertamente, no se trate de aquellas comunidades aisladas y sujetas a un metabolismo endógeno, en virtud de las nuevas formas de vida urbana.

III. NATURALEZA, VALOR Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA LOCAL

No es inusual observar en el campo de la doctrina jurídico pública la tendencia a centrar el tema de la autonomía local en los aspectos de orden cuantitativo, esto es, en la extensión -mayor o menor- de las materias que pueden conformar el espectro sustantivo para el ejercicio de las facultades autonómicas, dejando en un plano de menos relevancia el aspecto cualitativo, las condiciones jurídicas que sustentan y rodean esas facultades, más que la amplitud que exhibe como contenido.

En cuanto a este asunto, optamos por ocupar una posición diferente, que otorga prevalencia a los aspectos de orden cualitativo, más que al contenido sustantivo, a la extensión numérica del elenco de materias que aparecen listadas como de la competencia municipal en un determinado cuerpo legal, de un momento dado. Es importante precisar que esta perspectiva no pretende restarle valor al asunto competencial, el cual, sin duda es un elemento destacable, neurálgico, pues en definitiva la autonomía local viene a ser una técnica de integración de competencias, mediante su articulación en el seno del ordenamiento jurídico general del Estado.

Tal como afirmaba García de Enterría, incluso antes de la transformación del Estado español en un Estado de Autonomías: "...La autonomía municipal es sabido que se define en el moderno Estado de Derecho, constitutivamente centralizado, no como una zona exenta de actuación, tal como ha sido en otras épocas históricas, sino como una competencia articulada en el seno del ordenamiento general.

Más que de una autonomía en el puro sentido, debería hablarse en rigor de una competencia autonómica insertada en el cuadro del orden jurídico común y unitario."¹³

Y es que, sin entrar al debatido tema de una definición conceptual de la autonomía local, que es un tema debatido, precisamente, por su importancia desde el punto de vista intelectual tanto como desde la percepción pragmática de su utilidad, es lo cierto -y no parece haber mayor desacuerdo en ello-, que "La autonomía propiamente dicha se ofrece siempre como el "status" jurídico de un sujeto de Derecho Público, determinativo de una manera de ser que afecta a sus posibilidades de obrar.

En este sentido constituye una capacidad legal no originaria -como la soberanía que es un atributo necesario-, sino derivada, o sea, conferida por la Constitución o Ley. Por lo demás, toda autonomía es reductible, en último término, al ejercicio de poderes calificados -de distintos órdenes- que versan únicamente sobre determinadas materias. El número mayor o menor de poderes y materias marca la extensión de la autonomía.

¹³ Eduardo García de Enterría: *La ordenación jurídica de los transportes madrileños*, Madrid, 1954.

Ahora bien, la peculiaridad distintiva de los poderes autónomos estriba en que excluyen cualquier otro que de alguna manera condicione -al menos ordinariamente- sus decisiones, salvo por la vía jurisdiccional.”¹⁴

Tratándose entonces, de la situación jurídica de un sujeto de Derecho Público, para determinar una manera de obrar a través de las potestades públicas que posee, es lógico admitir, en nuestro criterio, la variabilidad de las materias a las cuales aplique esas facultades, sin que ello altere el modo de actuar, que viene a ser lo fundamental, de allí la práctica de asegurar su ejercicio mediante la consagración formal de técnicas protección jurídica, fundamentalmente de carácter jurisdiccional que se convierten en una garantía institucional expresada en una doble dirección, por una parte, como mecanismo de control sobre sus decisiones, con lo cual se excluye la subordinación a otra instancia administrativa, y de otro lado, como el ejercicio de acciones dispuestas para la protección de los derechos y situaciones jurídicas subjetivas.

Adicionalmente, parece este un momento conveniente para recordar que el entorno de la autonomía local ha estado permanentemente signado por una constante pugna con las instancias centrales del Estado en razón de ser un espacio de poder de primera línea en relación con la percepción y la sensibilidad del ciudadano, de donde destaca, más aún, la trascendencia de fondo que tiene la protección de las facultades autonómicas.

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

En cuanto a su alcance, también los dispositivos normativos afincan el énfasis en su consistencia, en sus sustancia de “status” derivado de disposiciones constitucionales o legales, según sea el caso de cada derecho positivo, pero destacando la protección jurídica de tal manera de ser que afecta las posibilidades de obrar de un sujeto territorial de Derecho Público, pues en definitiva, se trata de la autonomía, de una manifestación de libertad de acción de los ciudadanos de una comunidad sobre los asuntos de su interés inmediato como tal comunidad.

Tal vez la nota más directamente asociada al tema que nos ocupa, viene dada por el proceso de consolidación institucional que, dentro de las propias estructuras públicas -y más concretamente por lo que incumbe a las estructuras o instituciones territoriales-, se inserta, bajo la fórmula de las garantías institucionales, en los textos fundamentales, protegiendo, de esta manera, a la propia institucionalidad, para beneficio de los logros y objetivos de carácter social que debe cumplir, es decir, preservando al Estado mismo, en tanto instrumento de la Sociedad.

Resulta altamente ilustrativa la expresión que al respecto ofrece el Profesor Parejo, cuando afirma que: “...la finalidad de la garantía institucional es la de otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario a determinadas y típicas características

¹⁴ Antonio Moles Caubet: “Los límites de la Autonomía Municipal”. En *Estudios de Derecho Público*. cit. p. 235.

de una institución, en la medida en que éstas han pasado a ser -como resultado de la evolución histórica de dicha institución- esenciales e identificativas de la misma.”¹⁵

Como un ejemplo de tal aserto, se puede traer el caso de Venezuela, cuya vigente Constitución (promulgada en 1.999) consagra el principio de la autonomía local en términos similares a su antecedente inmediato, la Constitución de 1961, al disponer:

“Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la Ley. La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades.
2. La gestión de las materias de su competencia.
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.”

Como se puede observar fácilmente, el texto constitucional recoge los datos básicos de la autonomía, en particular la garantía institucional expresada en la protección jurisdiccional a la que hemos aludido antes. Sin embargo, es forzoso aceptar y subrayar, que esta única disposición constitucional no encapsula en su totalidad el régimen de la autonomía local en Venezuela, ni siquiera alcanza a completar sus postulados fundamentales, pues a tal efecto, tendremos que acudir a la integración de otras normas contenidas en el mismo texto fundamental, tales como las que expresan los principios de gobierno democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (artículo 6); el principio de legalidad (artículo 137); o los principios de imparcialidad, honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad (artículo 141) que se extienden a toda la estructura la estructura y manifestaciones del Estado, pues se trata de principios informadores de la totalidad de su ordenamiento jurídico lo que a su vez debe vincularse al haz de derechos y garantías ciudadanas e institucionales, que configuran barreras contra el ejercicio arbitrario del poder. Tampoco es excluible del análisis e interpretación constitucional, el conjunto de antecedentes institucionales e históricos que conforman el perfil integral de una categoría jurídico-política, que no dimana del postulado normativo formal, ni puede ser negada en su esencia, por un instrumento de tal naturaleza.

En un sentido similar -pero ya en el ámbito de las regulaciones supranacionales, lo que habla de su universalidad- percibimos el pronunciamiento contenido en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, dada en Estrasburgo en octubre de 1985, lo que abona a favor de la percepción que pone de relieve un alto grado de uniformidad de criterio sobre la

¹⁵ Luciano Parejo Alfonso: “Garantía Institucional y Autonomías Locales”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1891, p. 23.

naturaleza y alcance de la autonomía local, a pesar de la ausencia de una definición unívoca y formalmente establecida¹⁶.

De esta manera se reafirma que, la naturaleza de la autonomía local se ubica en el terreno de los principios y no en la contingencia cuantitativa que puede ofrecer un listado de competencias más o menos extenso; y como tal, su alcance es integral, total, irradia a cualquier manifestación de su contenido, con lo cual, no queda limitada a su aparición literal en una disposición normativa, ni desde luego, la reducida expresión de un ejercicio exegético o gramatical de un postulado legal. La ciencia jurídica va más allá, y el científico del derecho está obligado a integrar los elementos concurrentes, a producir la alquimia requerida en la construcción científica, dentro de los cuales, en el caso que nos ocupa, juega un papel esencial, el componente histórico, la valoración creativa de la institucionalidad local, que permite proyectar su presencia futura en términos de eficiencia social. En términos de Ortega, "... Toda historia nace del rebote de nuestra curiosidad afanosa por el futuro y provenir, que nos lanza y nos hace descubrir el pretérito... el arsenal de nuestros medios es lo que nos ha pasado ya, y por eso volvemos la vista atrás precisamente, porque lo primero es mirar hacia adelante"¹⁷.

IV. PRINCIPIOS Y ELEMENTOS DE ADMINISTRACIÓN QUE ACOMPAÑAN A LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA LOCAL

Para servir adecuadamente a la colectividad que explica, justifica y legitima su existencia, la administración local -al igual que la Administración pública en general, aunque incorporando en este caso el mayor grado de cercanía con los ciudadanos, por la cotidianeidad de los asuntos de su interés que le corresponde manejar como responsabilidad- debe ser, además de autónoma, profundamente democrática, pues ese valor está inyectado en la esencia de su institucionalidad, pero también, porque ello es un indicador de su modernidad, de su actualidad, con independencia -que no desprecio- de su antigüedad cronológica, pues esto la pone en sintonía con "el protagonismo de la sociedad y la alternancia política en un contexto creciente de globalización, que exige una adecuada puesta al día de la Administración pública para servir con eficacia el interés general que le compete como institución. La "buena Administración" enlaza con la gobernanza, un término surgido en el ámbito de la gestión empresarial que se ha incorporado al sector público y que pone el acento en la negociación"¹⁸.

Siendo la autonomía una cualidad que acompaña al municipio por razones como sujeto de Derecho Público para garantizar su actuación a favor de interés colectivo, por lo que en realidad viene a ser una prerrogativa de la sociedad local que encarna su entidad representativa, lleva consigo un alto grado de responsabilidad en su respeto, preservación y mantenimiento, no solo a través de la puesta en práctica de los mecanismos jurídicos de protección y

¹⁶ "Artículo 3.- Concepto de la autonomía local:

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, y que puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, la referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley."

¹⁷ José Ortega y Gasset: "La interpretación de la Historia Universal". Madrid, 1960. p. 64.

¹⁸ José Luis Meilán Gil: "Administración Pública para la Democracia". *Anuario da Facultad de Dereito de Universidade de Coruña*. Nº 11. La Coruña 2007. p. 493.

garantía, sino mediante su ejercicio efectivo, con actos y conductas de los titulares de los cargos municipales, que no dejen lugar a dudas de tal condición, y por sobre todo, con el despliegue de una función administrativa practicada con estricto apego a los cánones éticos, de pulcritud, eficacia y comportamiento democrático que demanda la sociedad contemporánea.

En estrecha asociación con la autonomía aparece un conjunto de elementos de necesaria observancia por parte del actuar administrativo local, para lograr darle a la autonomía un sentido genuino que se une a la producción de efectos prácticos de su desempeño, que son en definitiva los resultados por los cuales esperan legítimamente los ciudadanos. Sin que su enumeración implique un orden jerárquico o de prelación, podemos apuntar en ese complejo de elementos para la administración, algunos tales como imparcialidad, participación, eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad, que de una u otra forma se encuentran expresados en disposiciones normativas de los ordenamientos jurídicos positivos, o inmersos en los Principios Generales que los impregnan, con igual o mayor fuerza obligante, aún cuando no adopten la forma sacramental de regla de derecho.

La *imparcialidad* es una condición necesaria para la correcta práctica administrativa, que deriva de una premisa de elemental lógica, ya que no puede esperarse que el servidor público pueda actuar válida y legítimamente orientando sus decisiones en razón de un objetivo parcial, de una finalidad distinta al servicio de los ciudadanos, que es para lo único que está investido de poder y, es bueno siempre recordarlo, *limitado* en el ejercicio del poder.

Es un elemento que contacta con la necesidad de una administración sana y equilibrada como soporte al adecuado funcionamiento social en general, atemperando los supuestos de conflicto mediante la reducción de los costos transaccionales. Implica neutralidad en la actuación -lo que hace evidente la asociación de este elemento con la *honestidad* en la actividad-, para no favorecer ni perjudicar a nadie, sacando provecho del conociendo más profundo de los asuntos y el dominio del poder de decisión, lo que coloca a este elemento directamente en el campo de las coloraciones partidistas, pues determina que el funcionario administrativo sirve, como tal, al Estado, o lo que a estos efectos es igual, a la colectividad, y no a parcialidad política alguna. Desde luego, desde este punto de vista, la imparcialidad no está reñida con la orientación política que practique el equipo de gobierno en turno, lo que permite imponer legítimamente un sello o estilo determinado, mediante el énfasis en los modos y tendencias de la acción gubernativa; pero tal circunstancia no permite subordinar la administración a la tendencia partidista, lo que resulta pernicioso y aberrante, además de demostrar ausencia de parámetros éticos en el manejo del quehacer político.

La imparcialidad implica *profesionalización* de la gestión, y con ello, se procura la *eficacia* y *eficiencia* de la administración, como un objetivo de primer orden a alcanzar, lo que también se procura a través de la necesaria actualización y modernización de los sistemas, organización, procedimientos y métodos de actuación. En la actualidad, un dato de necesaria consideración es la incorporación de nuevas tecnologías que permita mayor seguridad y velocidad en las tramitaciones. Es profundamente importante mantener el interés del ciudadano por la administración -en particular, en el campo de la administración local-, y en este sentido, la profesionalización del funcionario y de la institución, por igual, juegan papel primordial.

Todo ello apunta y contribuye a la eficiencia de la autonomía como soporte jurídico y político de actuación para los entes locales, lo que en definitiva se traduce en democracia y estímulo a la participación ciudadana, en todos los ámbitos de la actuación local, pero con particular presencia en el área de los servicios públicos.

V. LAS ESTRUCTURAS LOCALES COMO INSTITUCIÓN ESENCIAL Y PROTAGÓNICA EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS AMERICANAS

No cabe duda que la institucionalidad -y fundamentalmente la social, la de lo colectivo-, no deriva exclusiva ni decisivamente de la consagración en un acto formal; antes bien, en su esencia subyace la presencia participativa de los individuos y la expresión más o menos extensa, pero en todo caso legitimante, de su tránsito en el tiempo, esto es, su huella histórica.

En el caso de la institucionalidad local, en tanto producto de la vida comunal con los atributos que necesaria e inevitablemente la acompañan, el componente histórico tiene un sitial mucho más destacado que en cualquier otra expresión de las instituciones vinculadas con el ejercicio del poder político.

El solo dato de la magnitud que representa la producción intelectual relativa a las instituciones locales, particularmente el Municipio, da cuenta de su peso específico y de su valor fundamental y trascendente como figura emblemática de la vida local, de la construcción y desarrollo de la sociedad, en la cultura occidental.

Ello impone reconocer que cualquier aproximación seria a los temas relacionados con las estructuras locales en el mundo occidental, pasa por incorporar, aún cuando ello sea de manera implícita, la trayectoria histórica de las instituciones locales, que tiene como eje vertebrador la construcción del municipalismo en la península Ibérica y su posterior transformación y desarrollo como *municipalismo iberoamericano*.

En este sentido resulta una obra fundamental -y por ello de necesaria referencia en el tratamiento del tema-, el reciente trabajo del Profesor Enrique Orduña Rebollo, publicado de manera conjunta por la Federación Española de Municipios y Provincias, el Instituto Nacional de Administración Pública, y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales que recoge detallada y magistralmente la historia de la organización territorial española¹⁹.

Al tiempo que hacemos la remisión general a la obra, destacamos como excelente síntesis en total y absoluta coincidencia con lo que ahora se indica, las palabras que, en el Prólogo, emplea el Profesor Luciano Parejo Alfonso: “...*Puede decirse, pues, que entre nosotros el Municipio funde en molde o fórmula propios la idea helena de gobierno <<democrático>> (basado en la participación-intervención de todos los vecinos) y la romana de la magistratura Estos rasgos esenciales del Municipio, que se trasladaron al continente americano y luego operaron - bajo la forma de imagen romántica e idealizada - en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado constitucional (recuérdese la insistencia en la constitución de cada población significativa en Ayuntamiento) y a todo lo largo del siglo XIX y principios del XX, explican la importancia política de la cuestión y la vida municipales y su protagonismo en los momentos de desfallecimiento de las estructuras políticas superiores como cauce primario de participación en los asuntos públicos. Y por ello también las tensiones básicas en el proceso de consolidación, hasta hoy, de la institución, que, girando en torno al binomio autonomía-control, versan sobre los términos de la integración del Municipio en la estructura territorial del Estado como un todo ...*”²⁰ (Destacados nuestros).

¹⁹ Enrique Orduña Rebollo: *Municipios y Provincias*. Ed. Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003

²⁰ *Municipio y Provincias*, cit. Prólogo, pp. XXIV y XXV

De esta manera, es forzoso concluir que el Municipio, como expresión emblemática de la institucionalidad comunal, está indisolublemente anclado en el núcleo originario de las naciones americanas, por su condición de antecedente organizativo propio de los asentamientos poblacionales existentes para el momento de producirse el trascendental cambio político, y además, por configurar el epicentro institucional de los movimientos dirigidos a la configuración de los nuevos Estados, es decir, la raíz misma de las nacientes repúblicas.

VI. LAS AMENAZAS A LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA LOCAL: LOS RIESGOS DE LA INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL

La cuestión municipal ha sido, históricamente, una crónica contentiva del relato acerca de presiones sobre la institución municipal que apuntan directamente hacia la autonomía, en tanto pilar primario de su estructura conceptual y funcional. Con diferentes orígenes, razones y grados de intensidad, pero prácticamente en forma constante, se presentan acciones u omisiones dirigidas a debilitar el libre juego de la gestión local, al punto que podría decirse que se trata de una nota característica asociada al municipio en todas sus expresiones y en cualquier latitud, de la que da cuenta, con abundancia y detalle, la literatura especializada.

Regularmente esa presión proviene de otros centros de poder, como efecto de la tensión generada por la presencia de actores diversos en el escenario político, dentro del cual, las instituciones locales, por su naturaleza y trayectoria histórica manejan un conjunto de asuntos de interés inmediato, propios de la cotidianidad de las personas.

Es lo que conduce a identificar al municipio como la administración más cercana al ciudadano, expresión ésta que tiende a confundirse con la idea de cercanía física o espacial, pero que, en realidad envuelve un mayor nivel de abstracción en su significado, que pone de relieve, precisamente el carácter de institucionalidad que la colectividad social genera a través del municipio para el manejo de sus asuntos comunes, los que no encuentran solución eficiente en las relaciones interpersonales, de manera objetiva, imparcial, transparente y responsable, mediante la institucionalización de agentes (funcionarios y electos), que asumen la condición de mandatarios y está sujetos plenamente al derecho, en sus actuaciones y de cara a sus mandantes.

Las presiones y amenazas sobre la autonomía municipal y la democracia local adquieren grados y modalidades diversas que van desde las más burdas y directas, hasta mecanismos más clandestinos, aparentemente sutiles y sofisticados, que actúan desde dentro, apoyándose en la institucionalidad formal, para producir una implosión, tal como sucede con el llamado “municipalismo libertario”²¹, propuesto, entre otros por Murray Bookchin, partiendo del reconocimiento del fracaso del movimiento obrero y sindical como medio eficaz para los objetivos de redención social y manumisora planteados por el marxismo, y apoyándose en la perspectiva de los movimientos sociales del tercer cuarto del siglo XX, que destacan el mayo francés del 68 y el surgimiento de los movimientos ecologistas estadounidenses y su pronto declive, apunta a la construcción de una suerte de “participación libertaria” en la vida y la gestión local, inspirada en las perspectivas del anarquismo, en particular las anarcosindicalistas españolas, apunta a la idea de una organización política basada en *instituciones asamblea-*

²¹ Vid. Murray Bookchin: “Social Anarchism or Lifestyle Anarchism”. AK Press. 1995. “The ecology of freedom: the emergence and dissolution of hierarchy” (1982). *La ecología de la libertad: el surgimiento y la disolución de la jerarquía*. Ed. Colectivo Los Arenalejos. Madrid (Mostotes) 1999.

rias de índole vecinal que, practicando la “democracia directa” se federarían en una confederación de municipios o comunas libres, siendo entonces, una alternativa al Estado.

De este modo, se entiende que una “revolución” implica una dualidad de “poderes”, el sindicato, el soviét el consejo o la comuna, todos ellos orientados contra el Estado, con lo cual el municipalismo libertario se constituye como una política orgánica, que emerge de la base de la asociación humana y se dirige a la creación de un “cuerpo político “auténtico” de formas de participación ciudadana...

Tales planteamientos presuponen necesariamente la destrucción de la institucionalidad, para la edificación de la “fórmula redentora”, que en este caso es, precisamente la ausencia de instituciones.

El asunto se hace más curioso aún, cuando el movimiento proviene de la misma institucionalidad y se dispara mediante el empleo de los instrumentos formales, básicamente los de corte jurídico (actos, leyes, sentencias), que operan como distractivos de la atención, como verdaderos camuflajes de las intenciones finales, en razón de la confianza que inspiran en los ciudadanos. Parafraseando la expresión de Alejandro Nieto, ocurre en estos casos que la Ley (y también la jurisprudencia) termina sirviendo de Celestina para violar la justicia y para destruir la institucionalidad consustancial con el Estado de Derecho²², para vender la idea de un protagonismo democrático directo y el “participacionismo” como reedición de ese municipalismo libertario –simple y puro anarquismo-, que apunta a la construcción del Estado comunal. Es, en definitiva la falsa imagen, el espejismo, de la participación local y el “comunismo”, empleado como anestésico para destruir la institucionalidad local.

Caben acá de nuevo, las reflexiones sobre la participación y sus espacios, en razón del orden político y el orden administrativo, de gerencia. En el primer caso, debe haber una presencia amplia, indiscriminada, plegada a la participación, para fortalecer verdaderamente la vida local, reemplazar periódicamente a los gobernantes y limitar sus poderes, como método para el ejercicio de una verdadera democracia. En el segundo espacio, no se debe sustituir a los agentes administrativos por la supuesta participación, como “empoderamiento” popular, pues se cultiva el anonimato y con ello la carencia de mecanismos de control para la determinación de la responsabilidad de los administradores en el cumplimiento de metas y objetivos; la gestión de administración pública es un espacio para la eficiencia, más que para la práctica política.

De su parte, **la política moderna, inteligente, racional y progresista, es conflicto, pero solo para la superación del conflicto**, y en escenarios propios de sistemas complejos, como sucede con la sociedad contemporánea en todos sus ámbitos y más aún en el de la administración local, se impone el manejo racional, científico de los asuntos, y no tiene cabida ni perspectivas de futuro la “autogestión”, aunque se ofrezca como revolución.

Ya hace algún tiempo lo advirtió Ludwig von Bertalanffy: “En tiempos en que cualquier novedad, por trivial que sea, es saludada llamándola revolucionaria, está uno harto de aplicar éste rótulo a los adelantos científicos. En vista de que a minifalda y el cabello largo se designan como una revolución en la adolescencia, y cualquier nuevo modelo de automóvil o de

²² Alejandro Nieto, *Crítica de la Razón Jurídica*, Ed. Trotta, Madrid, 2007, p. 123 y ss.

potingue lanzado por la industria farmacéutica constituyen revoluciones también, la palabra es una muletilla publicitaria que no merece consideración seria...²³

Ciertamente, propuestas de ese talante, sometidas a un brete dogmatiquero, que operan como vector para el poder totalitario, carecen de futuro por anacrónicas, pero pueden resultar profundamente dañinas. Como antídoto surgen, una vez más, los principios y fundamentos, susceptibles de actualización permanente, a través del intercambio de experiencias y saberes.

²³ Ludwig von Bertalanffy: “Teoría General de los Sistemas”, Fondo de Cultura Económica, 17ª reimpresión, México 2009, p. 16.