

Ciudad y Gobierno Local: Riesgos, desafíos y fortalezas

Armando Rodríguez García

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

Resumen: *Se analiza la presencia histórica actual y futura de las instituciones del gobierno local en el escenario que comporta la realidad urbana contemporánea, marcada por el triunfo de las ciudades, por la urbanización como forma de asentamiento y forma de vida globalizada. Esta realidad viene acompañada por los avances tecnológicos que soportan la aparición de las ciudades inteligentes y su correlativo impacto en las instancias locales, que pueden fortalecerse, construyendo una buena (inteligente) administración dispuesta a servir a una ciudadanía inteligente, para alcanzar el progreso.*

Palabras Clave: *Urbanización, vida urbana, gobierno local, ciudades inteligentes, buena (inteligente) administración, ciudadanía inteligente.*

Abstract: *The paper looks at the historic, actual and prospective presence of local government institutions in the global urbanization stage, with the triumph of cities as the most common way of life, and the technological revolution as a strong support for the emergence of smart cities which may impact in construct a good (smart) administration willing to serve an smart citizenship in order to progress.*

Key words: *Global urbanization, local government, smart cities, smart citizenship, good (smart) administration.*

SUMARIO

- I. EL ESCENARIO URBANO ACTUAL. EFECTOS Y PERSPECTIVAS
- II. LA INSTITUCIÓN LOCAL EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN URBANA
 - 1. *Municipio y Ciudad.* 2. *Adaptaciones de la organización local: el ejemplo de las Áreas Metropolitanas.* 3. *El orden de la organización local metropolitana y sus efectos.* 4. *El orden funcional del Gobierno local en la urbanización global.* 5. *Las distorsiones sobre la Ciudad.*
- III. GOBIERNOS LOCALES INTELIGENTES PARA CIUDADES Y CIUDADANOS INTELIGENTES
 - 1. *El ambiente urbano como base estratégica del gobierno local.* 2. *Ciudades inteligentes: plenitud de la noción.* 3. *El riesgo de las distorsiones: Dándola con queso.* 4. *Las fortalezas: la inteligencia apuntando al progreso.*
- IV. CONCLUSIÓN

I. EL ESCENARIO URBANO ACTUAL. EFECTOS Y PERSPECTIVAS

En los tiempos que corren ya no es racionalmente posible esquivar la contundencia, la profundidad y el amplio espectro de una realidad incontestable que pone de manifiesto, en

primera línea de atención, *el triunfo de las ciudades*¹. La Ciudad es, a un tiempo, el *espacio para vivir* y el *modo de vida* o *la manera de vivir* que ha adoptado -o tal vez mejor decir, que ha “*construido*”- la sociedad humana a lo largo de toda su historia, y a escala mundial.

No obstante, las notas que sustentan sólida e incuestionablemente la rotundidad, la antigüedad, la irreversibilidad y la globalidad del fenómeno urbano entran en contacto con otros datos objetivos, dando lugar a la posibilidad de una percepción inicial y en cierta medida generalizada, o al menos difundida, que bien pudieran conducir al lector inadvertido y al observador superficial, a concluir en resultados aparentemente paradójicos.

Así, por una parte tenemos que, desde el punto de vista físico, espacial, o mejor dicho, *territorial* (empleando de este modo la expresión más precisa en función de su contenido técnico, puesto que se hace alusión al *espacio acotado*, al *terreno* o *lugar concreto* que conforman las ciudades), el ámbito urbano global, el terreno que representan u *ocupan* las ciudades, a nivel mundial, es relativamente pequeño, puede decirse que insignificante o despreciable, en cuanto a su consideración como variable cuantitativa, pues eso que podríamos denominar *terreno urbano* alcanza apenas un dos por ciento (2%) del total de la superficie terrestre.

Pero al lado de este curioso punto de contacto inicial, otro dato cuantitativo de singular relevancia que aparece asociado al tema, nos informa sobre lo que, en cuanto a asentamiento poblacional significa hoy en día ese *espacio urbano mundial*. En efecto, es digno de tomar en consideración para la mejor percepción del asunto que nos ocupa, que en ese insignificante dos por ciento (2%) de superficie, habita algo más del cincuenta por ciento (50%) -esto es, más de la mitad- de la población total del planeta. Ciertamente, hacia finales del pasado año 2011 -concretamente el 31 de octubre-, la Organización de las Naciones Unidas informó sobre el nacimiento del habitante número 7.000 millones en la Tierra, estimándose que las proyecciones de crecimiento de la población apuntan a un umbral de aproximadamente 9.000 millones de personas para la década del 40 de este siglo, en lo que viene a ser, además, la etapa de mayor crecimiento urbano de la historia. Se estima que diariamente se suman a la población urbana unas ciento ochenta mil (180.000) personas, con lo cual, en apenas dos décadas, más del sesenta por ciento (60%) de la población mundial vivirá en ciudades. Hoy, una de cada diez personas (1/10) vive en el área interna de una ciudad; se estima que dentro de unos cuarenta (40) años la proporción será de dos por cada tres (2/3).²

Ahora bien, a la par de los datos apuntados, resulta claro y comprensible entender que los actuales niveles de concentración de la población mundial en ciudades, así como su previsible proyección, que sin duda ocurrirá en términos exponenciales, son una consecuencia directa del prolongado y sostenido proceso de asentamientos humanos que tiene su punto de arranque remoto en el último período del neolítico, tres milenios antes de Cristo, con la aparición de las primeras muestras de manejo de los metales y de la agricultura, como el primer gran invento del hombre, que potencia su ascenso y lo catapulta en forma determinante hacia una posición de control y dominio sobre el entorno natural, abriendo las compuertas a la aparición del sedentarismo de los grupos humanos con todas las trascendentales consecuen-

¹ Por su singular valor de síntesis, a la vez expresivo y emblemático, empleamos aquí el título que identifica la reciente obra de Edgar Glaeser, *El Triunfo de las Ciudades*, Taurus, Madrid 2011), experto en Economía Urbana, Profesor de la Universidad de Harvard. A esa obra nos vamos a referir en repetidas oportunidades a lo largo del presente trabajo.

² Véase: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. State of the World Cities 2010-2011. www.unhabitat.org.

cias que ello conlleva, en particular, en cuanto a la configuración de los asentamientos sobre el territorio, de la urbanización, como modo predominante de organización de la vida en sociedad.

El magnífico volumen que resulta de los datos informativos sobre la ciudad, unido a la calidad de los rastros que dan cuenta de la singular andadura que ha protagonizado el género humano en esa dirección, conducen a verificar el carácter irreversible y la contundencia del fenómeno de la urbanización, lo que se suma a la globalidad del mismo, tal como venimos de afirmar al comienzo de estas líneas. Las características más destacadas de esta cuestión llevan a compartir con el Director Ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Dr. Babatunde Osotimehin, que "...el asunto de la población es crítico para la humanidad y para la Tierra; ***pero no se trata de una cuestión de espacio, sino de igualdad, oportunidad y justicia*** social... Veo el hito de los 7 mil millones como un llamado a la acción para asegurar que todos puedan disfrutar de los mismos derechos y dignidad..."³.

Otros datos que se añaden a la configuración integral de una apreciación científica acerca de la expresión global del proceso de asentamientos humanos sobre el territorio, permiten la incorporación de factores dinámicos, de algunos elementos funcionales que pertenecen a la esencia, a la naturaleza misma del fenómeno urbano, lo que pone de relieve el carácter altamente complejo que el mismo ostenta, en cuanto a la presencia de componentes de diverso orden (social, político, económico, técnico, tecnológico, jurídico, demográfico, cultural, etc.) conjugados en una manifestación unitaria de donde aparece la necesidad de su abordaje mediante técnicas de atención multidisciplinaria para su adecuada comprensión, y el consecuente diseño y aplicación de las respuestas adecuadas y efectivas.

Así, viene a ser interesante advertir que más de la mitad de la población mundial habita, en promedio, a menos de una hora de trayecto de una gran ciudad, y en virtud de las condiciones actuales de las comunicaciones, apenas el diez por ciento (10%) de la superficie terrestre se encuentra a más de cuarenta y ocho (48) horas de distancia de un centro urbano, de acuerdo al resultado de los análisis que ha manejado el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, para la preparación del Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial en el año 2009, lo que condujo a la elaboración de una nueva medida sobre las manifestaciones de los asentamientos humanos que se identifica como "índice de aglomeración".

En este orden de ideas queda claro que la existencia de un mundo urbanizado es una realidad más que evidente⁴, la cual percibimos sin mayor esfuerzo en nuestro quehacer cotidiano, como factor integrante de nuestra rutina de vida diaria; y aunque no tengamos clara conciencia de su intensidad, extensión y magnitud, es indudable que formamos parte de esa realidad, contribuyendo constantemente a profundizar y potenciar su existencia, puesto que "...Vivimos en un mundo de ciudades. En muchas regiones, algunas de las más ricas del mundo, vivimos como ciudadanos incluso fuera de las ciudades. En la histórica oposición campo ciudad, la ciudad, desde siempre cualitativamente superior, triunfa hoy, en todo el

³ Cfr. www.unfpa.org/public/site/global. (el destacado del texto es nuestro).

⁴ Coincidimos plenamente con la expresión empleada por Enrique Orduña Rebollo y Enrique Orduña Prada, cuando afirman que: "Aunque en ocasiones, lo evidente sea obvio y reiterativo hasta el agotamiento, hemos de reconocer que existe una coincidencia global al considerar la sociedad del siglo XXI eminentemente urbana, en la que la mayor parte de sus habitantes reside en ciudades o en núcleos de población que de ninguna forma pueden considerarse rurales...". (En el Estudio Preliminar a la Edición facsímil de la obra de Adolfo Posada El Régimen municipal de la Ciudad Moderna. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, 2007).

mundo, también en términos cuantitativos. Sede del comercio, del poder político y, a partir de la industrialización, sede también de la producción, actualmente la ciudad es como nunca antes el lugar en el que se crean y regulan la riqueza y la pobreza, se conciben e imponen estilos de vida, se condiciona el estilo de vida de los individuos y del ambiente. Asimismo, la ciudad es, cada vez más, el lugar en el que se manifiestan y se contraponen las desigualdades que caracterizan a la sociedad, esto es, las desigualdades de culturas, de ingresos, de preferencias, de poder, de solidaridad, de sentido cívico...⁵

Ante la evidencia de los datos comprobados que presenta la realidad contemporánea, ciertamente se puede concluir sin reservas, y apoyándose en los términos empleados por el Director Ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, en cuanto a que *el problema no es de espacio*, visto que la proporción de superficie terrestre no ocupada por ciudades, no urbanizada o *disponible*, considerada en contraposición con el territorio ocupado por las ciudades, con el espacio urbano -o urbanizado-, con la ciudad existente y su previsible expansión física, arroja un resultado numérico altamente superior.

Como una clara consecuencia de lo antes dicho -y puestos a considerar la atención debida a los seres humanos habitantes del planeta como una elemental manifestación de solidaridad-, encontramos que, el desafío presente en la actualidad, al igual que lo ha sido antes y lo seguirá siendo para el futuro inmediato, apunta a la búsqueda de respuestas que permitan brindar condiciones de mayor calidad de vida a la población, de una manera generalizada, igualitaria y no discriminatoria, lo que nos impone revisar la situación, no solamente desde la óptica cuantitativa, sino también, y tal vez de manera prioritaria, desde el punto de vista la realidad objetiva que cualitativamente hablando, arroja el fenómeno de la urbanización, en cuanto a su perfil, sus demandas, sus fortalezas, sus debilidades, sus efectos y sus derivaciones.

Ahora bien, la cercanía temporal de los datos empleados para poner de manifiesto las características actuales del fenómeno urbano no deben llevar al observador a la equivocada apreciación de que se trata de un descubrimiento novedoso. En realidad, la acertada percepción sobre su magnitud y solidez, así como sobre su tendencia irreversible se puso de manifiesto hace tiempo atrás, cuando aún la contundencia de las cifras no alcanzaba los niveles actuales, ni se contaba con el instrumental metodológico y de medición disponible en la actualidad.

Es justo y oportuno recordar que un ejemplo notable de esa cualidad perceptiva sobre la Ciudad y su complejo potencial fenomenológico viene dado por el aporte que ofrece Don Adolfo Posada en su obra *El Régimen municipal de la Ciudad Moderna*⁶, publicada en 1936, desde las condiciones propias de un entorno de información y comunicaciones, cuando advertía: "...La Ciudad, con su expresión o fisonomía *geográfica* y *social*, es una **forma diferenciada del vivir humano colectivo; un centro o núcleo de fuerzas o energías convergentes**; es, a la vez, **fenómeno de integración y de desintegración, de concentración y de expansión**. Es la ciudad la concreción determinada y definida de una de las maneras típicas de la vida del hombre sobre la tierra y en el *espacio*. El *espacio*, elemento constitutivo de las agrupaciones humanas mas esenciales, desde la familia -en la casa-, hasta la nación -en el

⁵ Vid. Giorgio Piccinato: Un mundo de ciudades. Fundación Fondo para la Cultura Urbana/ Universidad Central de Venezuela (Facultad de arquitectura y Urbanismo). Trad. Rosalía Ciencia Biondo. Caracas, 2002, p. 3.

⁶ *Op. Cit.* pp. 7-89. (Los destacados son nuestros)

territorio-, caracteriza, sin embargo, a la ciudad por el modo especial -la *proporción*-, según el cual aquel deslinda la unidad propia de la ciudad: la morfología de ésta es, en parte, *función* del espacio (...) La ciudad moderna se ha venido formando y ha respondido a una concepción, en cierto modo, optimista, no obstante la tragedia de su vida íntima; este optimismo se puede explicar considerando que el hombre, a veces, ha logrado en las ciudades combinar con habilidad los esfuerzos encaminados al **mejoramiento de las condiciones de la vida, hasta obtener, en ocasiones, una máxima eficiencia**. Socialmente, **la ciudad se reputa como centro de vida**, el medio mas adecuado para el desarrollo de la actividad personal y para **la expansión del bienestar común...**”. De este aporte -que ostenta la virtud de ser a un tiempo temprano y certero-, se destaca otra cualidad de singular valoración para nuestro enfoque, cual es el hecho de que, en la tesis de Posada, la perspectiva específicamente urbanística se enriquece y fortalece agregando la visión del componente organizativo público, dado por la presencia ineludible de las instituciones locales, del municipio y demás entidades locales, lo que apunta a la consolidación científica de una concepción integral e integradora del proceso de urbanización, y mas concretamente, de la Ciudad, como su expresión tangible.

Al respecto resulta un hecho notorio en torno al tema, que hoy día resulta a todas luces inadmisibles, por insuficiente, considerar una aproximación satisfactoria al tema urbano sin incorporar la consideración al Gobierno Local como un elemento esencial en su entorno, y como un protagonista insustituible en la dinámica de las ciudades, en cualquier realidad concreta y en cualquier latitud, sin perjuicio de la permanencia de las particularidades propias de cada caso singularmente considerado.

Ello es así, en atención al carácter social o colectivo que impregna el núcleo mismo del fenómeno, lo que conduce a concluir que, por ser la Ciudad una cuestión de todos, no le pertenece a nadie en particular; de donde surge directamente el reclamo por la gestión pública. Tal circunstancia, a su vez, deriva en una clara demanda por la aparición estable del Derecho -y primordialmente del Derecho administrativo- en la escena, a través de una doble fórmula: primeramente, como el formal soporte legitimador de la autoridad pública, y en segundo término, en tanto cauce instrumental de inexcusable presencia, fundamentalmente a partir del surgimiento, consolidación y evolución del Estado de Derecho hasta las concepciones actuales, sobre todo lo cual deberemos insistir mas adelante.⁷

En este orden de ideas es un punto de partida necesario el reconocimiento de que el proceso de urbanización es irreversible, y además con una clara propensión a aumentar en su intensidad y magnitud durante la primera mitad del presente siglo, lo que, unido a los imparable avances tecnológicos y las marcadas tendencias a la concentración de las actividades económicas, desemboca en la conformación efectiva de las *megalópolis* o *megaciudades*, que hace apenas algunas décadas podrían parecer especulaciones utópicas o de ciencia-ficción.

Ya estamos presenciando como un paisaje usual a los grandes conglomerados urbanos, contruidos sobre la proyección y aplicación práctica de las tecnologías. En tal sentido, el desarrollo de la capacidad para manipular el átomo, la habilidad para almacenar y controlar la energía y la posibilidad de almacenar y transmitir información eléctricamente, son factores tecnológicos determinantes para la expansión -prácticamente ilimitada- de los complejos urbanos, pues se conjugan el manejo y aplicación de nuevas técnicas para la construcción (en particular a causa del avance en el dominio del acero y otros materiales), lo que permite

⁷ Sobre el tema, puede verse, Armando Rodríguez García: *Fundamentos de Derecho urbanístico: una aproximación jurídica a la ciudad*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas 2010.

satisfacer las condiciones ambientales de alojamiento, transporte y comunicación sin que las distancias sean un impedimento o limitante de importancia, reforzando así el impacto de la revolución informática que transforma radicalmente el campo de las comunicaciones, mediante la instalación de una *lugarización virtual* que termina desplazando o excluyendo la referencia a los sitios o lugares topográficos, como puntos de encuentro.⁸

Estas nuevas agrupaciones urbanas se caracterizan por la presencia de extensas redes de comunicación ampliamente desarrolladas y confiables, lo que apunta a la instalación progresiva de ciudades digitales abiertas, con el soporte de redes de alta velocidad y amplia capacidad operativa, interconectadas, y lo que tal vez resulta más novedoso e importante: accesibles a todos los ciudadanos por igual.

De su parte, es indudable que la realidad que arroja el *escenario urbano contemporáneo* resulta íntimamente vinculada al proceso de *globalización*, en tal grado de intensidad, que ambas se convierten en manifestaciones estrechamente asociadas, hasta llegar a ser fenómenos *interdependientes*. Así, la globalización se apoya y se nutre del proceso de urbanización, y viceversa, la ciudad se robustece hasta alcanzar la categoría superior de *megalópolis* o *megaciudad* gracias a la globalización; de donde, la consolidación de su vigencia práctica descansa en la creciente importancia del sector servicios, desplegado eficientemente en espacios cada vez más reducidos, lo que viene unido a la consolidación de un entramado económico que se soporta en el conocimiento, producción, difusión y empleo de la información como clave esencial de la competitividad, todo lo cual conduce decisivamente a facilitar la movilidad y el intercambio de componentes culturales, costumbres, gente, información y capitales financieros, con los enormes beneficios que ello trae aparejado, sin menoscabo, desde luego, de los potenciales riesgos que vienen también incorporados en esa realidad altamente compleja. Todo ello, en definitiva, desemboca en la comparecencia de interesantes desafíos: en primer orden, para el conocimiento científico, desde la visión de amplio espectro propia del carácter transdisciplinario del fenómeno y la consecuente complementariedad de los abordajes epistemológicos que su naturaleza requiere; pero de seguidas, en orden inmediato -y en buena medida como una expresión y efecto tangible de esos desafíos-, afloran, en calidad de retos complementarios, la búsqueda de respuestas prácticas para reducir, evitar o compensar los efectos negativos o perturbadores que el fenómeno conlleva, así como para multiplicar sus beneficios, maximizando y ampliando las condiciones para su recepción por los individuos, objetivos éstos, donde se hace presente la organización social, de manera primordial y uniforme, la institucionalidad local.

En síntesis, la ciudad es un fenómeno universal compuesto por múltiples y variados factores que llevan a evidenciar la presencia de cualidades de uniformidad en cuanto a sus características generales o básicas. No obstante, esas cualidades de uniformidad -que apuntan decididamente a la posibilidad de construir formatos estándar en cuanto a manifestaciones, conductas, percepciones, problemas, categorías científicas y respuestas tanto funcionales como organizativa-, coexisten con las particularidades que afloran individualmente en cada Ciudad, en cada espacio urbano singularmente considerado, como consecuencia de su propia dinámica económica, política, cultural, en fin, de su particular metabolismo y su historia, que regularmente registra momentos de esplendor y momentos de decadencia.

⁸ Sobre el tema puede verse, James Trefil: *A scientist in the city*. Anchor Books. New York. 1994.

No obstante, la presencia del fenómeno urbano va mucho más allá de lo territorial, del entorno físico, pues adquiere una dimensión diferente cuando se configura como un modo de vida que impregna el tejido social, cada vez con mayor penetración y extensión al montarse en el apoyo que significan los avances tecnológicos en la comunicación y la difusión del conocimiento por lo que, para la adecuada comprensión y el alcance real que tienen los datos antes revisados, es menester agregar la consideración de que los efectos de la forma de vida urbana alcanzan progresivamente a los habitantes *extraurbanos*, a quienes, sin vivir en espacios urbanos considerables como formalmente urbanos, incorporan sus hábitos y reciben sus efectos, llevando en forma lenta pero sostenida a difuminar las líneas definitorias de lo que hemos conocido como *habitante rural*.

Desde la perspectiva que permite visualizar el punto de mira que estamos aplicando al asunto, se puede comprender sin dificultad el alcance que damos al hecho de ser la Ciudad contemporánea un fenómeno global. Cuando se admite que vivimos en un *escenario urbano globalizado*, estamos reconociendo que el escenario, como tal, no se agota en el espacio dispuesto para colocar las decoraciones y representar la obra, sino que, merced a la naturaleza misma del guión, su alcance funcional desborda ese acotamiento y lo convierte por un efecto virtual, en un espacio que abarca una geografía prácticamente ilimitada.

Pues bien, uno de los factores que representan, y en buena medida apuntalan, la uniformidad globalizada del fenómeno urbano está en la presencia de las instancias de gobierno local, de las instituciones locales, con la figura del Municipio como estandarte, de donde obtenemos como resultado que, *Ciudad y Gobierno local* son extremos indisolubles de una misma realidad. Una realidad que es susceptible, y requiere, tratamiento científico multidisciplinario a través de encuentros y desencuentros; propuestas, evaluaciones, cotejos, pruebas, verificaciones y objeciones, como elementos dialécticos útiles y eficientes para la integración de saberes y conocimientos provenientes de las diversas disciplinas, las cuales, a su vez, apuntalan y permiten un mayor aprovechamiento y un mejor manejo de las experiencias empíricas.

II. LA INSTITUCIÓN LOCAL EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN URBANA

Conforme a la trayectoria pautada para el desarrollo de este análisis, procede destacar ahora a la par del significativo nivel de complejidad que tiene el fenómeno de urbanización, ya advertido en las líneas anteriores, la esencial particularidad que en sus perfiles y manifestaciones, singularmente consideradas, comporta, desde diversos puntos de vista, la presencia estable y constante de las instituciones locales y su funcionamiento, portadoras de una carga histórica que abulta sus alforjas con el equipaje de la tradición secular.

Las estructuras del gobierno local surgieron y se desarrollaron en sus inicios, montadas en unas pautas de organización y funcionamiento que respondían a patrones ambientales, económicos, conductuales y tecnológicos totalmente diferentes, desde el punto de vista organizacional y desde la vertiente de su funcionamiento, a las condiciones determinadas por la realidad del entorno que se construye en el escenario impactado por la aparición y evolución institucional del Estado como figura que concentra el ejercicio del Poder político junto a las tareas de gestión de los intereses colectivos, con toda su articulación política y territorial interna, e incluso, alimentado y robustecido más modernamente, con los nuevos paisajes institucionales de escala supranacional, como los derivados de procesos de integración.

En paralelo, y a los fines de mantener una aproximación suficientemente amplia sobre el tema en cuestión, no se debe perder de vista que tanto las manifestaciones institucionales de las entidades locales, como la aparición y evolución del Estado, son expresiones del dina-

mismo de la Sociedad, dentro del proceso sostenido de ascenso del género humano en su trayectoria civilizatoria, que también envuelve en su andadura, y con ribetes destacados, al fenómeno de la urbanización, por lo que, mas que una aparente coincidencia en la cronología de los eventos, vienen a ser aspectos que actúan mediante relaciones de intercambio constante y se amalgaman de tal manera que es necesario considerar constantemente sus vínculos y relaciones causales.

1. *Municipio y Ciudad*

Como punto de partida entendemos que se comprende claramente como las instancias organizativas de la Administración local encuentran en los ciudadanos, vecinos, particulares o administrados, en fin, en los *usuarios y destinatarios directos* de sus tareas, un significativo contingente de relación, cargado de signos que resultan particularmente distintivos. Esos sujetos, que significan el otro extremo de una especial categoría de vínculos jurídico-administrativos, tienen en las estructuras locales su contraparte pública mas inmediata, en razón de lo cotidiano y lo general de los asuntos que a éstas les corresponde atender en lo que, a pesar de la globalización -o tal vez mejor decir, en contraste con ella-, destaca bajo el acertado calificativo de la *vida local*, que se acuñó para identificar, precisamente, el escenario y el sentido de su específico y particular desempeño institucional.

En la actualidad, y luego de profundas transformaciones en el entorno de la sociedad, aquella denominación no deja de identificar una realidad fáctica, aunque necesariamente con perfiles distintos, en respuesta a las transformaciones en el sistema de vida, fuertemente influido por la ciudad, lo que abre como una perspectiva absolutamente atinada, explorar el enfoque que apunta *hacia una nueva vida municipal*, como una reflexión valedera, oportuna y además, eficaz.

En fin, es un hecho fácilmente admisible y comprobable, que las manifestaciones funcionales y organizativas de la Administración Pública ocurren dentro de un entorno social, político, económico, tecnológico y cultural, que viene a determinar, en buena medida, su existencia, en cuanto a perfiles y definiciones, tanto en la arquitectura de sus organizaciones como en su funcionalidad, en los modos de actuar. Entonces, el ritmo del dinamismo que dibuja ese entorno multifactorial impacta la capacidad de respuesta del aparato público, a partir de lo cual variará la percepción sobre su eficiencia y, en igual sentido, podrá operar como detonante para la generación oportuna y adecuada de adaptaciones, transformaciones e innovaciones dirigidas a tales objetivos, lo que en definitiva se convierte en una tarea constante, sostenida y permanente, en un protocolo perenne de actualización como parte de la rutina que esta llamada a cumplir una Administración local responsable, a los fines de ofrecer un gobierno actual, eficiente y democrático, que se entrene para ser atinado en dar respuestas a los desafíos hacia el alcance efectivo de mejor calidad de vida para la población.

Pareciera no haber mayor novedad sustantiva por lo que se refiere a la historia de la Administración pública en general y respecto de la Administración local, particularmente considerada. De hecho, ese parece ser el desempeño que, de manera natural, dibuja el trayecto del aparato administrativo público, que cronológicamente precede a la figura del Estado⁹, lo que igualmente sucede con la *institución local* contemporánea, aunque de modo particular por los efectos que derivan de su trayectoria histórica.

⁹ Sobre este asunto, véase: Massimo Severo Giannini: *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1987.

En efecto, las entidades locales, hoy en día presentes de manera generalizada en la estructura territorial de los Estados, comienzan a perfilarse en su nacimiento, durante la Edad Media, como un verdadero antecedente del Estado moderno, sobre lo cual llama la atención García-Pelayo al advertir que "...En la historia de las ideas políticas de occidente, corresponde un lugar autónomo a la ciudad por varias y poderosas razones,... pero sobre todo, porque en ella están contenidos una serie de principios y de formas, cuya aplicación a un ámbito mas amplio, contribuirá decisivamente a la estructuración del Estado moderno (...) De este *substratum* comunitario, fundamentado sobre un *nosotros*, se derivó la forma política del municipio..."¹⁰

Deteniéndonos un momento en este punto del análisis cobra singular importancia el asunto relativo a la consideración del municipio como una entidad territorial integrada a la estructura general del Estado, esto es, como un ente público cuya presencia estable en el escenario donde se desenvuelve el ejercicio del poder público se afina en el manejo de los intereses peculiares de un espectro poblacional concreto, en un espacio *-término*, en la nomenclatura propia de la disciplina municipalista- territorial determinado, todo lo cual, unido a las estructuras que dibujan la organización administrativa, viene a configurar el presupuesto de su *personificación jurídica*, cuyas facultades para la actuación como *sujeto* en el campo del Derecho público se manifiesta a través de una categoría jurídica particularmente destacada en esa disciplina, *la autonomía*.

Este dato, es decir, el soporte de la *autonomía local* en tanto categoría y cualidad legitimante, fundamento y base para la edificación de la institución municipal, que aquí entendemos como expresión genérica que engloba la diversa tipología de entidades locales, aporta un elemento referencial de especial trascendencia a la cuestión de la organización administrativa local y los retos que le impone la existencia de la Sociedad Global contemporánea sobre su capacidad de adaptación organizativa y funcional, para lograr el cumplimiento de los postulados que derivan del principio de eficacia en la actividad administrativa pública, claro está, dentro de los límites que implica la vigencia del Estado de Derecho, unido a los postulados y valores, tales como los principios democráticos y éticos en la gestión pública, ahora universalizados, como derivación positiva de la globalización.

Tal circunstancia opera, cuando menos, en un doble sentido que resulta oportuno mencionar. Por una parte, como venimos insistiendo, se extiende, se consolida y se incrementa el nivel de complejidad del escenario urbano, lo que va de la mano con la mayor complejidad del entramado de relaciones entre sujetos y entre instituciones; esto conduce a la presencia de un umbral mas elevado en el nivel de dificultades para los procesos de toma de decisiones y probablemente también, en paralelo, para la realización de las actuaciones requeridas como respuestas. De otra parte, y simultáneamente, se amplía el alcance de los postulados y valores adoptados por la Sociedad, la velocidad en su difusión, así como del conocimiento sobre sus beneficios, con lo cual se consolida el soporte de las manifestaciones organizativas y de los modos de gestión que así lo asumen, y por consecuencia, tiende a fortalecerse su legitimidad.

Se trata de que postulados como la *ética en la gestión pública*, y sus diversas manifestaciones operativas (transparencia, legalidad, rendición de cuentas, responsabilidad, etc.), o la *democracia*, resultan mas conocidos y valorados como *mejores* porque la sociedad que los asimila se amplía y se hace más compleja aún, como consecuencia de los procesos que con-

¹⁰ Manuel García-Pelayo: *La Ciudad Mercantil Medieval*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas 2001.

ducen a la globalización y de sus efectos. En ese entorno mantienen su presencia activa las instituciones locales, en un juego de fuerzas que operan en sentidos opuestos, que apuntan simultáneamente a la escala supranacional, mediante la convergencia de diversas entidades nacionales en la formulación de estructuras organizativas comunes, lo que de alguna manera difumina o transforma la noción clásica de soberanía, y las respuestas a la participación, que está asociada a lo local, al respeto de la singularidad de las colectividades en lo que les es más inmediato, manteniendo, entonces, un espacio de autonomía como anclaje funcional y organizativo de la descentralización, que de igual modo amerita la redefinición de sus parámetros conceptuales y sus significados, para operar en el esquema planteado por la realidad contemporánea y su previsible proyección temporal.

Esto es así porque ha de entenderse que la autonomía de los entes locales alcanza o comprende la facultad de darse sus propias reglas y estructuras de organización, claro está, dentro de unos parámetros básicos que corresponde establecer al ordenamiento jurídico positivo general de cada país, configurando así otra expresión de ese cuadro amplio de creciente complejidad al cual nos hemos refiriendo.

La complejidad tantas veces aludida se manifiesta desde la perspectiva que ofrece la configuración integral de los sistemas normativos, es decir, como expresión de la arquitectura misma del ordenamiento jurídico positivo de cada país –y ahora, también, del sistema normativo que se configura al incluir la escala de las instancias supranacionales que cuentan con una estructura institucional desarrollada-, que pasan a estar compuestos mediante reglas de variado origen, rango, valor y factura, en lo que atañe a su fuente subjetiva, pero también, por lo que corresponde a su soporte legitimante.

De ese modo, las reglas jurídicas producidas por los órganos dotados de potestad normativa, que integran las entidades locales, se originan en forma directa o indirecta –pero en todo caso, de manera uniforme-, en el principio de *autonomía*, y no en el de *soberanía* que sirve de sustento conceptual o ideológico a las normas nacionales –básicamente las leyes- en tanto éstas son la expresión de la *voluntad general*.

La institución municipal, que solo es concebible como parte integrante del Estado es, al mismo tiempo, una realización cultural e histórica, un producto de la creatividad humana que se institucionaliza. En consecuencia, se hace objetiva, y con ello, se hace uniforme, general, con vocación de permanencia en el tiempo, con lo cual adquiere una suerte de *vida propia*, en tanto pasa a ser una categoría que se independiza de la voluntad individual, incluso, de la voluntad de sus propios miembros; en una palabra, institucionalizándose, insertándose de lleno en el mundo de las reglas jurídicas, por cuanto sus actos se encuentran vinculados a una específica categoría normativa que se aloja en el ámbito del Derecho público.

Resultado de lo anterior es que la institución local, puesto que se perfila como una figura incorporada en la categorización general de la Administración pública está plenamente alcanzada por las categorías jurídico administrativas. Son estos los instrumentos que se deben emplear, por igual, para el análisis teórico, científico, y para la gestión práctica, para la realización efectiva de sus actuaciones, que incluyen las decisiones internas comprensivas de sus procesos de adaptación, las respuestas generadas en su propio seno y sin poder aislarse del mapa que contempla la confluencia de las fuerzas anteriormente mencionadas, dentro de la complejidad sistémica de la organización estatal y supra nacional de este tiempo y del sistema de normas que las acompaña.

Tal vez por su misma naturaleza de estructura administrativa dispuesta para operar en un espacio territorial acotado (constitutivo de su *sustrato territorial*), y por estar encargada de manejar los asuntos de interés inmediato de la población allí asentada (de la comunidad local

generadora de su *sustrato poblacional*), la institución local resulta mas sensible a los cambios que ocurren en el ambiente donde se desenvuelve, que en este caso resulta estar impactado directa y decisivamente por el fenómeno de la urbanización.

Aquel municipio surge en el ambiente que define de manera determinante el *localismo*, producto del aislamiento que identifica el modo de vida de las poblaciones medievales, de donde se fortalece lo urbano mediante la potenciación de la noción de *vecindad* y de la cualidad de *vecino* de un núcleo poblado. Estas categorías son, a su vez, determinantes del concepto fundamental de *intereses propios o peculiares* de cada localidad, con la consecuente *autonomía* que no es tanto un atributo formalmente asignado, o una gracia concedida, como un modo de proceder necesario, prácticamente inevitable, resultante de las exigencias impuestas por esas condiciones ambientales; "...Urbanización y Municipio -he afirmado en otra oportunidad-, son términos que identifican nociones que van de la mano desde hace ya bastante tiempo, en la evolución de la humanidad, y con mayor acento, a partir de los cambios y transformaciones sustanciales que la población mundial ha experimentado a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con la Revolución Industrial y mas cercanamente, en las postrimerías del recientemente finalizado siglo XX, con la Revolución Tecnológica que presenciarnos hoy día, en su pleno desarrollo, con especial efecto en el campo de las comunicaciones..."¹¹

Esa realidad *medioambiental urbana* es, en definitiva, el factor determinante para la ocurrencia de los retos primarios en las transformaciones de la institucionalidad local, a los que se suman en una segunda generación - que ocurre prácticamente de manera simultánea en el tiempo -, las demandas de adaptación que provienen de los cambios en el escenario morfológico y funcional del Estado, de esa estructura político territorial en la que se inserta la institución local, con el asomo y progresivo posicionamiento de las nuevas realidades institucionales que significan *región, articulación territorial, integración, mancomunidad, globalización*, etc., que a su vez, vienen acompañadas con *participación, democracia, eficacia, transparencia y responsabilidad*, entre otras.

En cuanto al impacto de las transformaciones en el modo de vida de la sociedad urbanizada, ya hicimos referencia a las advertencias plasmadas en la doctrina mas calificada, desde el primer tercio del siglo pasado¹². En particular, para la revisión de esa perspectiva, ocupa un espacio predominante la obra de Fernando Albi, dedicada, precisamente, a poner en alto relieve la crisis de la institucionalidad local, como una consecuencia de las transformaciones tantas veces aludidas, que se sintetizan en la nueva ciudad, en la urbanización post industrial:

¹¹ Armando Rodríguez García: Urbanización y Municipio. En XXV Congreso Iberoamericano de Municipios (Guadalajara, México Octubre 2001). Federación Española de Municipios y Provincias / Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal. Madrid 2003, p. 255.

¹² Nuevamente aquí apelamos a la opinión pionera de Posada, pero esta vez desde la óptica de la institucionalidad local, cuando expresa que: "... La idea del Municipio -creación o producto del proceso histórico de los Estados- y de sus pueblos, se debilita, a medida que se disuelve -y apaga- la realidad del interés local propio del núcleo vecinal que forma el Municipio, el cual, como tal y mediante sus representantes, tiene de alguna manera la gestión del interés de que se trate. Sin duda, semejante idea del Municipio se ha realizado -y realiza- según muy diversas formas, aunque la noción histórica y positiva, diferenciada del Municipio, parece excluir: a) la condición de independencia, que lo convierte en Estado supremo la Ciudad-Estado no es, jurídicamente, como tal, Municipio; b) la sumisión o absorción del núcleo local por parte de un organismo político superior, que convierta al Municipio en mero distrito de gobierno o administrativo, sin propia personalidad, o bien en parte; c) núcleo de formaciones regionales.". Véase: El régimen municipal de la ciudad moderna. *Cit.* p. 52.

“...A partir del final de la última guerra se han producido, en la Humanidad, trascendentales transformaciones políticas, económicas y sociales, a cuyas últimas consecuencias no hemos llegado todavía. El enorme desarrollo de la técnica ha alterado, esencialmente, las necesidades, las aspiraciones y las reacciones de los hombres. Estamos en tiempos de crisis mundial, en cuanto ello significa cambio o mutación, y la consiguiente inadaptación de las instituciones de todas clases a las particulares circunstancias de la época actual, y las que se prevén para un futuro próximo; y de esa crisis, que afecta a todos los dominios del pensamiento y de la acción, no podía quedar exenta aquella doctrina relacionada con la administración periférica de los Estados que fue conocida con la denominación de *municipalismo*.”¹³

En síntesis, la institucionalidad pública local, el Municipio como su entidad representativa genérica de primera línea y la Administración Local, en tanto aparato y función que le da contenido, que se organiza y opera inexcusablemente regida por el Derecho administrativo, se ha desarrollado históricamente en un complejo escenario que delinear complementariamente, el Estado, con su armazón que accede a las nuevas instancias supranacionales como realidad político territorial de la cual forma parte inevitablemente; y la Sociedad, con su particular dinámica, que aporta a la ciudad, como producto paradigmático. Al respecto, es oportuno recordar con Luciano Parejo que, “... El Municipio, en tanto instancia territorial siempre de un determinado Estado, se inscribe necesariamente en el orden constitucional que define a éste. Es así, al igual que el Estado como un todo, necesaria y simultáneamente, organización para la toma de decisiones, es decir, poder público, concretamente un poder público más en el conjunto de los integrantes de la estructura estatal, y ordenamiento jurídico, lo que vale decir, conjunto de decisiones formalizadas en reglas jurídicas trabadas entre sí en un verdadero sistema. En cuanto a poder público se ofrece, por ello mismo, como limitado, en el sentido de no autosuficiente; creado, sostenido y determinado por el orden constitucional: parte de un marco más amplio y referido a un espacio decisonal acotado. De donde se sigue que, en cuanto a ordenamiento es particular, en el sentido de no general, carente de vocación de regulación de todos los aspectos de la vida colectiva y, consecuentemente, carente de completa capacidad de autointegración...”¹⁴ En otras palabras, la institución local, solo puede entenderse y operar, integrada al Estado como parte de un sistema policéntrico público de toma de decisiones, con lo cual, se ve permanentemente afectada por los cambios que en aquel sistema puedan producirse; pero al mismo tiempo, la institucionalidad local está fuertemente marcada en su destino, por los cambios que aporta la dinámica social, política, económica y tecnológica, para lo cual debe abordar constantemente las fórmulas de adaptación organizativa y funcional que permitan prorrogar su presencia al servicio de la comunidad, con calidades de modernidad y eficiencia, es decir, asumiendo y respondiendo adecuada y cabalmente a los retos de la Sociedad Global.

2. *Adaptaciones de la organización local: el ejemplo de las Áreas Metropolitanas*

A partir de la acumulación de aquellos elementos técnicos, tecnológicos, económicos y sociales, que confluyen en la estabilización, dinamización y difusión de la Ciudad y su proyección definitiva como modo de vida que adopta progresivamente y de manera uniforme la mayoría de la población humana, se producen los procesos físicos o ambientales de la expansión urbana, que vienen a dar síntomas inequívocos de irreversibilidad durante la primera

¹³ *La Crisis del Municipalismo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1966. p. 7.

¹⁴ Ver al respecto el atinado estudio de Luciano Parejo Alfonso: “El Municipio y su Autonomía”. En *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*. OICI / FEMP. p. 97.

mitad del siglo XX, dando lugar a la formación de los *suburbios* como localizaciones que sobrepasan el espacio de los antiguos cascos, fundamentalmente para fines residenciales, apoyados en las ventajas de los transportes y vías de comunicación para garantizar la conexión estable con los centros de actividad e intercambio.

Esta modalidad de expansión física y funcional deriva en "...las metrópolis, como forma peculiar de asentamiento humano, que consisten en un gran número de personas viviendo en o alrededor de uno o varios centros con alta densidad de población. Dentro de las metrópolis, los centros están mucho más densamente poblados e intensamente usados para actividades urbanas de cualesquiera otras subáreas. Partiendo desde el centro, existe una declinación gradual de la población y de la intensidad de uso, hasta el encuentro de unas metrópolis con otras, ya sea por los límites regionales o por los arrabales de otros centros urbanos, quizá de otras metrópolis..."¹⁵.

El concepto de área metropolitana es introducido por la Oficina del Censo de los Estados Unidos de América a partir de 1958, cuando se identifica como una unidad de información estadística ("standard metropolitan statistical area" -SMSA-), compuesta por una ciudad central de no menos de cincuenta mil habitantes, la presencia de un territorio suburbano y, por lo menos, el 65% de su población económicamente activa empleada en actividades no agrícolas.

Desde luego, las referencias vistas no buscan comprometer una definición única y excluyente de lo que podemos entender como área metropolitana, al respecto, es conveniente insistir en cuanto a que el fenómeno urbano, a pesar de su universalidad y su uniformidad básica, presenta variaciones, particularidades o matices, que conducen a incorporar en el análisis, en el diseño de respuestas y en su correspondiente gestión, los respectivos ajustes o adaptaciones, que pueden conducir a categorizaciones específicas, atendiendo a la experiencia.

Lo cierto es que, a pesar de las dificultades o inconvenientes que han acompañado a este nuevo patrón de vida, la mayoría decisiva de la población mundial -como hemos reseñado al inicio de estas líneas- se ha incorporado al ambiente que determinan esas aglomeraciones. De este modo, al lado de los problemas que sin lugar a dudas produce la aglomeración, aparecen valoraciones de orden positivo que determinan la elección de los usuarios y técnicas que llevan a superar o disminuir los impactos negativos, con lo cual resulta un esfuerzo inútil anclarse en un discurso crítico o refractario al reconocimiento del hecho urbano, o la legitimidad de su origen y a las respuestas que frente a sus dificultades ha venido poniendo en práctica la propia cultura urbana.

Lo más inteligente y práctico viene a ser aceptar la realidad con sus defectos y sus virtudes, y evaluar sus consecuencias, primordialmente en cuanto a la producción de oportunidades para reducir los inconvenientes y ofrecer adecuadas condiciones de vida a la población, tal como ha venido sucediendo con la búsqueda de figuras de organización que respondan más eficientemente a esa realidad y su dinámica. Esos son los desafíos que enfrenta la institucionalidad local.

En este orden de ideas se pueden destacar los cambios progresivamente introducidos en las técnicas urbanísticas, que comprenden desde los mecanismos ordenadores más o menos

¹⁵ Varios autores. *Problemas de las Áreas Metropolitanas*. Instituto de Estudio de Administración Local. Madrid, 1969.

tradicionales (regulaciones, zonificaciones, limitaciones, cargas, obligaciones, tributos, etc.), hasta la puesta en práctica de nuevas fórmulas operativas o gerenciales de gestión y actuación urbanística, como lo son los programas de nuevas ciudades, renovación urbana o revitalización de centros urbanos tradicionales, la ampliación de las redes de transporte público y la mejora sustancial en las redes de vialidad interurbana e intraurbana. También aparecen respuestas de gestión local, en cuanto a la funcionalidad de la ciudad, básicamente por lo que corresponde a la movilidad, circulación, comunicaciones y transportes, a través de medidas normativas o administrativas (cierre de calles o reserva temporal o permanente de la circulación a determinado tipo de vehículos -carga o transporte público-, canales de circulación reservados, días u horas de circulación restringida, canales de contraflujo, generación de servicios especializados de asistencia y sistemas de información al usuario, etc.)

Claro está, que todas y cada una de las modalidades de respuesta a la nueva realidad del orden urbano que buscan su adecuada ordenación, se contraen a la postre en una expresión jurídica, en razón de la imprescindible presencia de agentes públicos en el manejo de estos asuntos, que escapan a la libre iniciativa de las relaciones entre particulares, tal como ponen de manifiesto con absoluta precisión y adecuado soporte argumental Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso¹⁶.

Desde el punto de vista organizacional, y precisamente por la ineludible presencia de los entes públicos en el asunto urbanístico, el fenómeno de las áreas metropolitanas impulsa la generación de respuestas en el tratamiento de los nuevos retos que plantea, a través del acomodo de estructuras de organización.

Estas respuestas se han centrado, en líneas generales, en dos grandes fórmulas, que son: la adaptación de las estructuras existentes (sean estas nacionales, regionales o locales), mediante los ajustes a sus propios cuadros o incorporando la aplicación de técnicas asociativas; o la creación de nuevas figuras, diseñadas en función de la realidad específica que determina e impone la presencia de formaciones metropolitanas. También en este aspecto de la cuestión aparece el componente jurídico de manera inevitable, mediante las fórmulas y técnicas jurídicas de organización, que encuentran ubicación metodológica en el campo del Derecho Público, en un vínculo evidente entre la vertiente propia del régimen urbanístico (en cuanto a la organización administrativa del urbanismo) y la correspondiente al régimen local, por el protagonismo lógico, práctico, natural e histórico que las entidades locales tienen, como componente indisoluble del fenómeno urbano, en todas sus manifestaciones.¹⁷

Precisamente en este escenario, definido por los elementos que venimos de enunciar, es donde centramos la revisión de la organización de las áreas metropolitanas, o mejor dicho, la organización pública **para** las áreas metropolitanas, entendiéndose que se trata de una tipología de *organización* que obedece al *orden* burocrático y político público, que deriva y tiene por objeto una *ordenación*, propia y específica: la de las ciudades, la que es atinente al proceso de urbanización en sus manifestaciones más avanzadas (las áreas metropolitanas), que igualmente obedecen a un *orden* que le es particular, como lo es el *orden urbanístico*¹⁸

¹⁶ *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Ed. Civitas, Madrid, 1981.

¹⁷ Véase también en este aspecto: García de Enterría y Parejo Alfonso: *Lecciones...*, *cit.*

¹⁸ En relación con los conceptos aludidos, remito a: Manuel García-Pelayo, *Orden, Ordenación y Organización*. Ed. Fundación Manuel García-Pelayo, Cuadernos de la Fundación, N° 3. Caracas, 1998.

3. *El orden de la organización local metropolitana y sus efectos*

La organización es producto de un proceso deliberado y racionalizado; en ese sentido, se caracteriza, entre otras notas, por la finalidad u *objetivo* que determina su existencia, es decir, el *para qué* existe una organización dada.

En consecuencia, la *organización* responde a un *orden* racional que, en el caso de las organizaciones surgidas de la *ordenación* socio-cultural que constituyen las áreas metropolitanas, viene dado por las nociones de *gobierno* y *administración*, lo que a su vez conjuga los componentes del *orden* político -legitimación y ejercicio del poder, participación, representatividad y democracia-, con los componentes propios del *orden* gerencial -gestión, servicios, atención, calidad, eficiencia-, en un complejo orgánico que, a su vez se encuentra integrado en un espacio organizativo mayor, el Estado, con sus diferentes manifestaciones, que obedecen a un *orden* estructural (Estado Unitario o Estado Complejo), con características peculiares, que influyen en el esquema arquitectónico y en las relaciones o vínculos interinstitucionales en los cuales se debe desenvolver la organización metropolitana.

Son múltiples los temas de interés destacable que abre para el análisis la presencia de las fórmulas de organización dispuestas para atender el fenómeno urbanístico de las áreas metropolitanas. Dentro de esa amplitud de opciones, destacamos el aspecto que ofrece la presencia de *lo local*, como un dato siempre presente en la configuración y funcionamiento de esa categoría de organizaciones, de modo tal que podremos corroborar como, desde la perspectiva empírica, la organización para las áreas metropolitanas descansa, como una constante, en la figura de la entidad local por excelencia: el Municipio.

Ciertamente, como venimos de ver, el fenómeno metropolitano, urbanísticamente hablando, constituye un “desbordamiento” espacial de los límites tradicionales de los centros urbanos, que conduce a la inclusión de otros núcleos poblados dentro de lo que se integra como unidad funcional, agrupando de ordinario, diversos entes municipales, con lo cual se produce la necesidad de encontrar formas de abordar los asuntos que exceden los límites territoriales de cada entidad local, que de este modo alcanzan, en sí mismos, la “escala metropolitana”.

En este orden de ideas es oportuno recordar a Hans Blumenfeld, cuando logra determinar, como una constante en la conformación de las áreas metropolitanas, lo que denomina “migración centrífuga”, para identificar la oleada migratoria que se da “...desde la ciudad propiamente dicha hacia sus suburbios. Aunque en el plano nacional la población va urbanizándose cada vez más, en las áreas urbanas se produce una descentralización sin cesar, creciente. La interacción de estas dos tendencias ha engendrado la nueva forma de asentamiento urbano que es la metrópoli...”¹⁹ con lo cual opera una cierta *integración funcional* de entidades locales, por conurbación, que se ven así, afectadas en la magnitud, forma, intensidad y calidad de sus operaciones, frente a las demandas de los *vecinos* -en sentido estricto- y *usuarios*, dentro de un esquema espacial y funcional diferente al que venía operando antes de la configuración de la realidad metropolitana.

En conclusión, las formas de organización para las áreas metropolitanas, en las diferentes fórmulas que da la experiencia comparada, son un ejemplo paradigmático de las respuestas de adaptación institucional originadas en el proceso de urbanización. Se inscriben en el

¹⁹ Hans Blumenfeld: “La metrópoli moderna”. En: *La Ciudad* (obra colectiva). Alianza Editorial, p. 59.

orden de las estructuras locales, necesariamente asociada con la *ordenación* urbana, es decir, con el fenómeno urbano, en sus expresiones más avanzadas, lo que desemboca en la existencia de un mapa de relaciones interinstitucionales con diversas instancias del poder público y de vínculos determinantes de su propia existencia, con las colectividades y otras entidades locales, con un marcado acento a en lo que representa el diseño y la puesta en escena de las políticas de desarrollo humano, lo que paralelamente permite rehabilitar y fortalecer la presencia de los pequeños municipios, mediante la reducción de sus cargas y la mejora de su base económica.

4. *El orden funcional del Gobierno local en la urbanización global*

Es evidente que la organización, por sí sola, no alcanza los objetivos para los cuales existe. Su faceta u *orden* estático solo le permite servir como soporte, como basamento más o menos adecuado -según sea la calidad de su concepción y diseño-, para la realización de ciertas tareas y funciones; de su parte, el *orden funcional*, esto es, la faceta dinámica, las acciones que se espera ejecute esa estructura son, en definitiva las que, por una parte, justifican su existencia, y por la otra, conducen efectivamente a provocar resultados. Una organización inactiva no pasa de ser una pieza decorativa que, lejos de servir, termina por estorbar.

Como venimos de ver, buena parte de la humanidad actual habita en ciudades y prácticamente toda ella se desenvuelve, integralmente, dentro del sistema de vida urbano.

Un fenómeno de esta magnitud, unido a otro conjunto de indicadores igualmente importante, como son, entre otros, las modificaciones de las tasas de mortalidad y fecundidad; la extensión del nivel de expectativa de vida; la elevación de los niveles de alfabetización y acceso a la educación superior; la instalación, extensión y profundización de la democracia; y finalmente, el incremento determinante de la participación social y política de la población, dan cuenta de una transformación radical que toma al patrón de vida urbano como uno de sus soportes y expresiones más importantes, en tanto asentamiento físico poblacional y correlativo formato, sistema o modo de vida que conjuntamente aportan el escenario espacial y conductual predominante de la población humana a nivel mundial, por lo que tales elementos no pueden pasar inadvertidos cuando hablamos, precisamente, de *políticas de desarrollo humano*, y en particular, del enfrentamiento a la pobreza y a la exclusión, como objetivo de las políticas públicas.

Siendo así, una aproximación primaria -si se quiere elemental- sugiere que es justamente en ese espacio físico y virtual (ciudades y modo de vida urbano), donde deben manifestarse las expresiones de todo orden, en cuanto a las políticas de desarrollo humano, para poder ser eficientes, por ser ese y no otro, el *lugar* requerido para el contacto directo con los destinatarios de tales políticas.

5. *Las distorsiones sobre la Ciudad*

Sin embargo, no es menos cierto que, paralelamente, han existido posiciones de ataque al proceso de urbanización y sus consecuencias, que van desde planteamientos que ponen en duda la sustentabilidad del mismo, hasta los que -de forma por igual radical e irracional- reducen las críticas sobre la Ciudad a expresiones tan básicas o primitivas, como *colonialismo* y *dependencia económica e ideológica*, para deslegitimar y descalificar el substrato del proceso de urbanización.

Desafortunadamente, en ocasiones, algunos de los planteamientos dirigidos a descalificar la urbanización y sus efectos han perneado ciertos niveles de las instancias institucionales de la gestión pública, y hasta han llegado a tener eco en el liderazgo político en diversas latitudes, al punto que, en no pocas oportunidades se ha llegado a plantear, como objetivo de

ciertos *gobiernos* la reversión del proceso de urbanización, el “retorno al campo”, lo que ha pretendido ejercitarse mediante medidas tales como la reducción drástica -y, desde luego, criminal- de las inversiones públicas en las ciudades, pretendiendo con ello frenar el éxodo rural y estimular el retorno de los *migrados* a su medio rural de origen, posición ésta que se ha visto aderezada con epítetos de *ilegitimidad* de la vida citadina para los antiguos habitantes del medio rural o las pequeñas poblaciones que en paralelo se apuntalan con referencias nostálgicas al bucólico ambiente de la “ciudad perdida” como consecuencia del crecimiento.

Uno de los alegatos *antiurbanos* mas diseminados dentro de ese contexto, es el que intenta establecer un vínculo de relación causa-efecto entre *ciudad y pobreza*, haciendo ver que la Ciudad, el proceso de urbanización es, en si mismo, un *factor generador de pobreza, riesgo y precariedad*, un fenómeno que trae como resultado fatal e inexorable, el empobrecimiento progresivo de la población, a partir de lo cual se acuñan calificativos tales como *informalidad urbana, marginalidad, desigualdad, o pobreza urbana*, para identificar la situación propia de la Urbanización como fenómeno. No hace falta mayor análisis para admitir que tal *versión* tiende a impactar de manera mas o menos importante al desempeño de las instancias de gobierno local.

En particular, el escenario latinoamericano ha sido un espacio preferido para el empleo de ese enfoque, llegándose inclusive a pretender identificar su realidad urbanística como un fenómeno autónomo y diferente. Para apoyar tales planteamientos se recurre, en algunas ocasiones, al empleo de referencias estadísticas que informan sobre los niveles de pobreza mundial y su distribución geográfica o espacial, aportando indicativos que apuntan a identificar que la gran mayoría de los pobres del mundo habita en ciudades, en condiciones de desempleo o subempleo, sin vivienda adecuada, ni servicios básicos. La tentación al sesgo de producir como conclusión esa *identidad ciudad-pobreza*, es más que evidente, como también lo es su *falsedad*.

Es cierto que la cuestión de la pobreza ha venido cobrando significativa importancia en la época contemporánea, y particularmente en los países o espacios continentales donde se aprecian menores niveles de desarrollo, por las características que el fenómeno presenta en los últimos años, sobre todo, en cuanto a su proyección y profundización; en cualquier caso, no cabe duda en cuanto a que, por su vigencia real, y por lo impactante de su esencia, se trata de un tema de interés y actualidad para la Humanidad.

Entre otros autores que desde hace ya algún tiempo se ocupan del tema destaca, Amartya Kumar Sen, premio Nobel de Economía, quién ha subrayado el hecho de que vivimos en un mundo que ofrece unos niveles de opulencia sin precedentes, de una magnitud tal que difícilmente podría imaginarse uno o dos siglos atrás. Durante el siglo XX se ha establecido el gobierno democrático y participativo, como un modelo preeminente de organización política; los conceptos de derechos humanos y libertad política son ahora una parte mas importante de la retórica pública; la población ha extendido sus expectativas de vida como nunca antes, también las diferentes regiones del planeta están ahora mas vinculadas entre sí que en cualquier otra etapa anterior, y esto no sucede solo en el campo del comercio y de la comunicación, sino también en términos de ideas, valores e ideales. Sin embargo -destaca el autor-, también vivimos en un mundo con significativas privaciones, pobreza y opresión. Hay muchos nuevos problemas como viejos problemas aún presentes, incluyendo la persistencia de la pobreza y la insatisfacción de las necesidades elementales de importantes grupos de población; la violación de las mas elementales libertades políticas; la extendida falta de interés por el manejo de los asuntos de la mujer y de la familia; el descuido en el manejo de los problemas medioambientales, en la sostenibilidad económica y en la vida social en general.

Finalmente, en el planteamiento se advierte que, muchas de estas insatisfacciones se observan por igual, de una u otra forma, tanto en países ricos, como en países pobres²⁰.

Ahora bien, debemos entender que el concepto de *pobreza*, desde la perspectiva de un análisis comprensivo como el que se propone, no puede verse limitado únicamente a términos monetarios referidos en forma restringida y exclusiva al grado o nivel de capacidad económica del individuo, lo que sin duda es una expresión tangible e inmediata de la situación, pero que definitivamente no la agota, por lo que resulta a todas luces insuficiente.

Por esta razón, estimamos preferible partir de la consideración de la pobreza como una situación de *carencia integral*, que ubica a los individuos y a los grupos sociales en niveles de calidad de vida inaceptables, en cuanto atañe al grado de satisfacción de sus necesidades o requerimientos vitales, lo que comprende la imposibilidad, carencia o deficiencia de oportunidades ciertas y efectivas de acceso a condiciones estables de calidad de vida definibles mediante indicadores tales como la salud, la vivienda, el empleo, la educación, la cultura, la recreación, etc., en los niveles que la Sociedad entiende y admite como aceptables en promedio, dentro de un enfoque estándar comparado.

Desde esa perspectiva, la cuestión de la pobreza aparece como una materia de *evidente interés colectivo*, lo que abre el camino para su consideración y tratamiento como una cuestión de atención directa de las instancias del Poder Público, susceptible, en consecuencia, de ser evaluado bajo la óptica que ofrecen las diversas disciplinas científicas que manejan el campo de las *políticas públicas* y la *gestión* de los asuntos de la colectividad.

Por ello, es por igual oportuno, conveniente e importante, dejar claro que **la pobreza** -cualquiera sea el alcance que se asigne al término- **no es producto de la urbanización**; a pesar de las apariencias o los sesgos de los planteamientos que apuntan a la configuración de esa matriz, la realidad es que "...las ciudades no empobrecen a la gente, sino que atraen a los pobres. El influjo de gente menos afortunada que reciben las ciudades, ya se trate de Río de Janeiro o de Róterdam, es una prueba de las virtudes de la ciudad, no de sus defectos (...) Las construcciones urbanas pueden durar siglos, pero las poblaciones urbanas son mas fluidas. Más de una cuarta parte de los habitantes de Manhattan no vivía allí hace cinco años. Los pobres acuden constantemente a Nueva York, a Sao Pablo y a Bombay en busca de algo mejor, y ese es un hecho de la vida urbana que habría que celebrar (...) La pobreza urbana no debería compararse con la riqueza urbana sino con la pobreza rural..."²¹

Independientemente del grado de beligerancia que puedan merecer las aproximaciones *antiurbanas* a las que se viene haciendo alusión, en razón del valor científico que puedan tener, lo cierto es que existe una realidad incontrovertible, dada por la localización, en el medio urbano, de la casi totalidad de la población destinataria directa, inmediata o potencial, de las políticas públicas de desarrollo humano, las cuales deben servir como vía para la superación de la pobreza, entendida ésta en los términos integrales o globales que hemos apuntado con anterioridad.

La realidad urbana que vivimos, o tal vez resulta mejor decir, la realidad urbana que **afortunadamente** vivimos, es el escenario sobre el cual se desenvolverá la sociedad mundial por algún tiempo, por lo que, la posición racional en el presente, no es reductible a una cuestión de gustos ni de remembranzas nostálgicas o de creación de utopías, sino de acción, de

²⁰ Amartya Kumar Sen: *Development as Freedom*. Ed. Random House Inc. 1999

²¹ Edgar Glaeser *El Triunfo de las Ciudades*. Cit. p. 24.

estrategia corporativa, que como ha se ha expresado desde hace ya algún tiempo, no se refiere a las decisiones futuras, sino al futuro de las decisiones que se adopten en el presente, sobre bases más ciertas²²; se trata de *apostar al triunfo de la inteligencia* (para superar el alto riesgo que significa su fracaso), en el ambiente de las *ciudades inteligentes* (“*smart cities*”), de los *territorios inteligentes*²³ que ofrece el fenómeno urbano, como nuevo horizonte de su propia dinámica.

III. GOBIERNOS LOCALES INTELIGENTES PARA CIUDADES Y CIUDADANOS INTELIGENTES

*“La Ciudad no son los muros,
sino la gente que vive dentro de esos muros.”*

Arq. Carlos Raúl Villanueva.

1. *El ambiente urbano como base estratégica del gobierno local*

Partiendo de las consideraciones expuestas con anterioridad, resulta más fácil entender de que manera las *políticas de desarrollo humano*, en particular aquellas que se inscriben en el orden funcional del municipio, encuentran un escenario apropiado en la Ciudad (espacio físico), pero además -y esto viene a ser tal vez más trascendente-, descubren un soporte singularmente valioso en la *forma de vida urbana o civilización urbana* (espacio virtual), que puede ser aprovechado por las instancias territoriales del Poder Público mediante la puesta en marcha de mecanismos de gerencia avanzada, partiendo del aprovechamiento de la síntesis que provee el medio urbano, por cuanto en el mismo se concentran los rasgos cualitativa y cuantitativamente más importantes de los aspectos relativos a *salud, habitación, seguridad personal, empleo, educación, cultura, recreación, democracia, participación, etc.*, es decir, los factores más importantes en la configuración de los parámetros de *calidad de vida de la población*.

El ambiente urbano ofrece a las autoridades locales, la oportunidad de actuar de una manera más decisiva, económica y eficiente sobre todos y cada uno de estos aspectos; pero además, las actuaciones sobre el medio urbano, aún aquellas que puedan parecer puntuales o concretas a primera vista, siempre tienen un efecto multiplicador, pues de manera más o menos inmediata, comportan la producción de impactos favorables en cuanto a los niveles de vida de los ciudadanos en general, lo que alcanza a la población de los pequeños centros poblados que no habita en la gran ciudad.

En la práctica actual, una percepción del gobierno local no actualizada y carente de la necesaria visión estratégica, es proclive a entender que las decisiones y actuaciones públicas que aparecen como típicamente urbanísticas se reducen a construcción de obras, a ejecuciones físicas (equipamiento e infraestructura) y regulaciones, que terminan por agotarse en sí mismas. Ese enfoque anticuado, no llega a descubrir, ni mucho menos a destacar en su verdadero valor, que esas expresiones son medios -más que fines-, dispuestos para generar mejores condiciones de vida para los pobladores en general, tanto urbanos como rurales,

²² Stafford Beer: *Plataform for Change*. John Wiley & Sons. Londres, 1975

²³ Para mayor detalle sobre el alcance de la *expresión* y sus consecuencias, remitimos íntegramente a la obra de Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas: *Territorios Inteligentes*. Promovida por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Telefónica Movistar. Edición de la Fundación Metrópoli. Madrid, 2004, en la cual se aborda con singular solidez el asunto de los nuevos horizontes del urbanismo.

singular y colectivamente considerados, a través de la dotación inmediata y directa de medios y servicios, pero también mediante la generación indirecta de “productos” representativos de mejor calidad de vida (empleo en construcción, comercio y otros servicios propios del medio urbano; avances en ciencia y tecnología, propios de los centros urbanos de investigación y conocimiento; asistencia social, médica y hospitalaria; educación en niveles y variedad de opciones que solo ofrece el medio urbano; actividades culturales, recreacionales y deportivas; en fin, el elenco de posibilidades y potencialidades propio de la vida contemporánea en su expresión más destacada).

Descubrir la Ciudad –léase, la forma de vida urbana– como el escenario adecuado para el diseño y el ejercicio de las políticas públicas de desarrollo humano, significa mejorar sensiblemente las potencialidades de los actores y con ello, la recepción de sus efectos por las comunidades destinatarias de tales políticas. Este enfoque integra prácticamente toda la variada gama de actuaciones que pueden desplegar las entidades locales, en una estructura de síntesis estratégica que aporta la gestión urbanística, por cuanto su objeto es, en sí mismo, la cápsula que agrupa el mayor volumen de agentes activos en el mayor grado de concentración, en cuanto a los efectos preventivos y curativos de la gestión de políticas públicas, porque se irradia a la población en general, más allá de los límites espaciales de la ciudad física.

De este modo se destaca que, la actuación local sobre el ambiente urbano no implica desconocer, abandonar ni mucho menos competir desigualmente con los pequeños poblados o las comunidades rurales. Actuar *estratégicamente* en el medio urbano -mas aún cuando se esta en presencia de un patrón de áreas metropolitanas- conduce a preservar los pequeños poblados y las estructuras locales propias de las comunidades suburbanas y rurales, pues la existencia de adecuados servicios en la escala metropolitana ofrece satisfacción a demandas de las poblaciones periféricas, evitando tener que multiplicarlos o carecer de ellos, con lo cual se alivia a las pequeñas comunidades de la carga que significa afrontar directamente gastos desproporcionados, de difícil o imposible financiación, que serían imprescindibles para satisfacer la oferta de niveles de calidad de vida, a los cuales tiene derecho esa población.

El reto está, entonces, en convertir en una opción válida para reforzar las instituciones, la dificultad que significa ofrecer el mayor grado de oportunidades posible, para la plena incorporación de la población a los niveles más elevados de calidad de vida, a la plena vida urbana, para lo cual es menester reconocer, en primer lugar, el significado, magnitud, alcance y ventajas de la Ciudad, para aprovechar sus componentes positivos como apoyo y factor multiplicador en la tarea de reducir sus efectos negativos, con el empleo de todas las técnicas disponibles.

De modo tal que la Ciudad es, en sí misma y a un tiempo, un desafío y un laboratorio para el diseño y puesta en práctica de la gestión pública local, que demanda y permite simultáneamente la comprobación de sus rendimientos y las adaptaciones organizativas y funcionales requeridas.

2. *Ciudades inteligentes: plenitud de la noción*

La aparición de lo que se viene identificando como las *ciudades inteligentes* en la escena de la vida local y en el entorno del proceso mundial de urbanización, representa un nuevo triunfo de la Ciudad, pues constituye, en toda su plenitud, un producto de la forma de vida urbana, una manifestación de la civilización urbana que, además, encuentra su expresión primaria en el ambiente físico de la ciudad, aunque irradia con diferente nivel de intensidad a toda la población.

De entrada, procede advertir que la noción de *ciudades inteligentes*, *ciudades digitales* o *ciudades del conocimiento* se va perfilando progresivamente a lo largo de las últimas tres décadas, con la llamada de la *revolución tecnológica*, sobre todo, a partir de la difusión –prácticamente ilimitada e indiscriminada– de los avances tecnológicos de última generación, en particular de aquellos asociados con las comunicaciones, el acceso inmediato (“en tiempo real”) a la información y el manejo más directo, fácil y confiable de las fuentes del conocimiento.

Pero, en realidad, una breve reflexión sobre la presencia y el uso actual de esos vocablos nos lleva a confirmar que el empleo tales adjetivaciones (*digitales*, *inteligentes*, o *del conocimiento*) no opera en forma exclusiva, ni siquiera preferente, para el tema del medio urbano o del fenómeno de la urbanización; antes bien, pareciera ser una práctica que identifica una corriente mucho más extensa y diversa en su alcance. Tal vez se persigue facilitar la comunicación mediante el empleo del lenguaje, realzando al mismo tiempo el protagonismo útil y la expansión exponencial de la tecnología, que alcanza de ese modo, umbrales casi mágicos. Así, podemos ver como el adjetivo *inteligente* se emplea hoy día para calificar la más amplia y variada gama de *objetos* y *asuntos* (semáforo, casa, cocina, vehículo, radio, tarjeta, edificio, diseño, sistema, mueble, equipo, piscina, baño, organización ...), al igual que sucede con la expresión *del conocimiento*, que sirve para acompañar a toda clase de elementos sustantivos (agencia, economía, sociedad, ingeniería, comunidad, banco, administración, red, democratización, gerencia, simbiosis, reserva, época, tecnología, mapa...). De este modo, el resultado apunta a descubrir que se trata de una expansión modal, seguramente apuntalada por el hallazgo y el empleo de métodos y cauces destinados a facilitar y universalizar los lenguajes técnicos de intercambio, a lo que, seguramente, podrá añadirse –sin correr el riesgo de contaminar el equilibrio y objetividad de la apreciación–, una cierta dosis de apetito por regocijar el ego de algunas disciplinas.

En cualquier caso, contactando el asunto con cierta sensatez y sin un entusiasmo exagerado, se puede reconocer la aplicación y el empleo conceptual y práctico de las cualidades digitales, del conocimiento, o inteligentes, a la Ciudad, lo que alude más precisamente a las comunidades que promueven e impulsan la sociedad de la Información, en los más diversos ámbitos de su vida cotidiana (salud, cultura, educación, ocio, empleo, seguridad, asistencia, producción, comercio, etc.), mediante el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), priorizando los puntos y redes de contacto con las instancias de administración y gobierno. A partir de allí se destaca, como un producto inmediato, la concepción del *gobierno electrónico*, que pasa a ser, entonces un avance práctico en la evolución de la administración local, pues constituye una metodología que reúne cualidades de celeridad, transparencia, inmediatez, economía y seguridad en la gestión local.

Un objetivo central y de alcance inmediato en las concepciones de ciudad digital o inteligente estará, entonces, en la oportunidad de aportar un mejoramiento significativo de los indicadores de relación y contacto de los diferentes actores o miembros de la comunidad, entre sí, y de estos con los centros de decisión pública, con las diversas unidades de gestión local que integran el aparato municipal, para potenciar el desarrollo de la comunidad. El alcance práctico de tal objetivo se materializa mediante el acceso inmediato y directo a la información y, en muchos casos, a la prestación de los servicios locales, regionales, nacionales, o globales; pero también opera con igual eficiencia, como consecuencia de la versatilidad tecnológica, para la difusión de productos, proyectos y propuestas de esa comunidad hacia otros centros de intercambio, generando la competencia entre ciudades como factor de estímulo al avance y al desarrollo sustentable.

Pero para una mejor comprensión de la cuestión bajo análisis, es conveniente destacar que la *inteligencia de las ciudades* alcanza un calado que va más allá de la presencia predominante del componente tecnológico y su amplio espectro de aplicación en la vida cotidiana de las comunidades urbanas; la esencia real de las ciudades inteligentes se coloca en una ubicación de anclaje más profundo, se encuentra en su capital humano, en el valor medular e insustituible que aportan sus habitantes, organizados en la forma de vida propia de la *civilización urbana*. En esta orden de ideas parece contundente e inobjetable, en su alcance, la opinión de Gleaser, cuando afirma que "...todas las ciudades prósperas tienen una cosa en común. Para prosperar, una ciudad tiene que atraer a personas inteligentes y permitir que colaboren unas con otras. Sin capital humano no hay ciudad próspera. Hoy en día, sobre todo en el mundo desarrollado, lo habitual es que las personas cualificadas hayan recibido una buena educación en colegios tradicionales, pese a que tiendan a adquirir sus conocimientos más importantes después de licenciarse. Otras veces, como sucede en las ciudades más pobres, el capital humano tiende a adoptar la forma de empresarios inteligentes y enérgicos que, al igual que Henry Ford o James Watt, tienen una formación académica muy escasa. Las mejores ciudades son las que ofrecen una mezcla de tipos de formación y de carreras universitarias para quienes empiezan en la vida con menos y acaban con más..."²⁴

Vivir en una gran ciudad, en una ciudad intermedia, o un pequeño poblado que, en cualquier caso, esté integrado plenamente al sistema de vida urbano, aún cuando la rutina diaria transcurra fuera del espacio marcado por las densas edificaciones, conlleva estar expuesto constantemente a experiencias extraordinarias, significa una situación de contacto permanente, a través del intercambio y la comunicación, con la radiación estimulante que proviene de la *inteligencia creativa de la colectividad*.

Resulta paradójico, y aparentemente contradictorio que, en un planeta dotado con enormes extensiones, el género humano haya elegido vivir concentrándose en ciudades altamente densificadas. Pero en verdad resulta que esas aglomeraciones humanas han sido los motores creadores, impulsores y difusores del conocimiento desde que Platón y Aristóteles dialogaban transitando por las aceras de Atenas, y cada vez con mayor intensidad, por ello, la clave de la gran prosperidad de las ciudades contemporáneas está en su capacidad para plantear nuevos desafíos, y con ellos, producir nuevas ideas, nuevo conocimiento.

Sin lugar a dudas, es un lugar común -pero no por ello un dato intrascendente- afirmar que el individuo de la especie humana es intrínsecamente un ser social, de modo tal que su configuración integra simbióticamente elementos biológicos, neurológicos y culturales que lo impulsan a la vida en sociedad porque en ese medio descubren más posibilidades vitales, y en tal sentido no cabe duda que ...La ciudad, por utilizar un nombre clásico, es fuente de soluciones. El hombre solitario no puede sobrevivir. Buscando, pues, su felicidad privada el ser humano se integra en el espacio público, y esto tiene trascendentales consecuencias. La primera es que debe coordinar sus metas, sus aspiraciones, sus conductas, con las metas, aspiraciones y conductas de los demás. Esta interacción continua es el fundamento de la inteligencia social, de la que depende el capital intelectual de una sociedad, sus recursos...²⁵

Por esto, la fórmula de la ciudad próspera, y las razones que llevan a una ciudad a ser exitosa, a triunfar, tienen mucho más vinculación con su capital humano que con sus paisajes

²⁴ Edward Gleaser, *El Triunfo de las Ciudades*. cit, p. 310.

²⁵ José Antonio Marina. *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*. 13ª Edición, Ed. Anagrama, Barcelona, p. 144.

y sus infraestructuras físicas. De tal modo que, sin restar valor al componente físico, es decisivo retener que la preferencia de la población en general por el medio urbano atiende a sus expectativas personales, mediante la puesta en juego de criterios utilitarios, porque la gente acude a las áreas donde abunda el empleo cualificado debido a los mayores ingresos ... y la gente es más productiva cuando trabaja con otras personas calificadas...²⁶; en fin, la prosperidad de la ciudad, y su triunfo como opción de vida preferida están definitivamente asociados a la inteligencia humana.

De esta forma, la inteligencia colectiva o social se construye a partir de los componentes que aportan, primeramente, la inteligencia individual o personal, luego, los sistemas de interacción colectiva y, finalmente, la organización del poder. La inteligencia social habita y se desenvuelve en el medio urbano, con mayor o menor facilidad y éxito, según sea la habilidad e inteligencia de los actores.

En consecuencia, conviene recordar en este momento lo que expresa José Antonio Marina, sobre el valor de la inteligencia social y su vinculación con las ciudades y los ciudadanos, al señalar que: "...Es el uso público de la inteligencia privada lo que aumenta el capital intelectual de una comunidad. Al convertirse en ciudadano, el individuo se instala en un ámbito nuevo - la ciudad - que no puede ser una mera agregación de mónadas cerradas, sino que es forzosamente un sistema de comunicación interminable, donde todos influyen sobre todos. (...) A los ciudadanos les interesa sobremanera que la ciudad disfrute del gran capital intelectual, que tenga la inteligencia necesaria para resolver los problemas que afectan todos. La historia de la Humanidad puede contarse como un esfuerzo por crear formas de convivencia más inteligentes y también, como es notorio, como la crónica de sus fracasos y sus éxitos..."²⁷, y sobre este punto es también oportuno agregar que formando parte de ese proceso de *creación de formas de convivencia*, que es sencillamente el proceso de civilización, juegan un papel de primer orden las instituciones públicas y el Derecho.

De su parte, no es menos cierto que la institución municipal, los Gobiernos locales, también se ven expuestos e impactados decisivamente por la dinámica inteligencia de la civilización urbana, pues participan como actores principales en la construcción de la *inteligencia social*. A la final, no se debe perder de vista que las estructuras locales de gobierno y administración son hechos institucionales porque son una creación cultural, porque su existencia depende del factor humano, de la voluntad del hombre; no son hechos de la naturaleza.

Tales impactos se pueden manifestar de diversa manera; por una parte, a través de los desafíos que se presentan a las instancias locales de gobierno, como resultado de la inteligencia privada y colectiva que se expresa en el refinamiento, la generalización y la precisión creciente y aguda que define en la actualidad las demandas de la comunidad y de los ciudadanos individualmente considerados, por nuevos servicios y mejores condiciones de calidad en la prestación de los servicios, al igual que en la atención al usuario, lo que impone la necesidad de mejorar sus capacidades de respuesta. Los individuos y las comunidades están cada vez más y mejor informados de los avances en los niveles de calidad de vida, así como de las condiciones de atención que se ofrecen al ciudadano en diversas localidades, lo que estimula la presión pro competir, procurando alcanzar umbrales similares o superiores, a lo que contribuye decisivamente el respeto y tratamiento de la persona en cuanto a la consideración de su situación jurídica y política, de sus derechos y de su cualidad de actor en el espacio de las decisiones que afectan a la colectividad en la que se integra.

²⁶ Edward Gleaser, *Op. Cit.* pp. 46, 47

²⁷ José Antonio Marina. *El fracaso... cit.* p.145.

Por otra parte, las instituciones locales también se pueden beneficiar en su desempeño, ante la existencia de demandas que se traducen en retos y desafíos, mediante el aprovechamiento de lo que la ciudad ofrece y permite, en cuanto a oportunidades y fortalezas que aportan sus propios elementos; al fin y al cabo, desde esta perspectiva, las instituciones locales, al igual que los ciudadanos, no dejan de ser *habitantes de la ciudad y actores de la civilización urbana*. Pero para no errar el análisis, es forzoso considerar que son unos actores calificados por sus propias características, dentro de las cuales cabe destacar con énfasis, la responsabilidad que lleva consigo la atención de los intereses de la colectividad, el servicio a la ciudadanía mediante una función vicarial, como única razón de existir de tales instituciones, fuera de lo cual, carecen de sentido vital; tal como lo precisa el Profesor Mariano Brito, el Estado, en todas sus manifestaciones organizativas y funcionales resulta ser un ente "...carente de existencia sustantiva, solo *es un ser para otros*, para que los componentes del cuerpo social puedan alcanzar sus fines propios..."²⁸.

De manera pues, que la *inteligencia* de la ciudad (y de los ciudadanos) rebasa el espectro de la informática y la digitalización, apoyándose en ellos para robustecer otras manifestaciones más antiguas como son los valores democráticos y la libertad. Al respecto señala Amartya Kumar Sen, que el hecho más significativo del siglo XX está en el auge de la democracia como forma más aceptable de gobernabilidad: "...fue en el siglo XX cuando la idea de la democracia se estableció como la forma "normal" de gobierno a la cual cualquier nación tiene derecho, sea en Europa, América, Asia o África..."", advirtiendo adicionalmente que, "...la democracia es votar y aceptar los resultados electorales, pero también requiere la protección de las libertades, respeto a las disposiciones legales, la garantía de la libre discusión y de difusión de la información no censurada, así como de juicios apropiados ...La democracia es un sistema exigente, y no solo una condición mecánica (como el gobierno de la mayoría) tomada aisladamente..."²⁹.

3. *El riesgo de las distorsiones: Dándola con queso*

En síntesis, el Gobierno local constituye una institución que integra valores necesarios, imprescindibles e insustituibles dentro de la sociedad contemporánea, dispuesta para garantizar los niveles de calidad de vida y bienestar de las comunidades, sin perjuicio de las prácticas y espacios propios que corresponde ocupar a la solidaridad y la participación ciudadana. Ciertamente, como venimos viendo, Gobierno local y participación son categorías que se integran, o tal vez resulte más preciso decir que se confunden, en el sentido de mezcla o fusión de cosas, de manera tal que no pueden distinguirse -en este caso, quizás mejor decir, separarse-, en atención a la amalgama que resulta de su conjunción. La participación ciudadana ha sido tradicionalmente, y sigue siendo en la actualidad -con expectativas reales de proyección futura en una clara tendencia incremental-, un asunto de constante presencia e interés; llamativo, y hasta vital, en la sociedad contemporánea.

Pero además, es indudable que el sistema de vida urbano ha permitido, y en cierta forma ha exigido, la multiplicación y la intensificación de los mecanismos de participación ciudadana, en particular sobre los asuntos atinentes a la ciudad, tanto al entorno físico como a su funcionamiento, que descansa decididamente en los servicios públicos, por ser éste un tema de evidente interés inmediato del ciudadano.

²⁸ Mariano R. Brito: "Planificación y libertad en el Estado social de Derecho". En *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, N° 1, Montevideo, 1977, p. 35.

²⁹ Amartya Kumar Sen: La Democracia como valor universal. <<www. analítica research.com>> (9-5-2002).

Desde este punto de mira la participación aparece y opera como un medio natural de presencia ciudadana en el entorno de las decisiones políticas, mediante fórmulas de acceso, supervisión y control, tales como la elección de autoridades o representantes, o el referéndum para la aprobación o negación de decisiones y para la ratificación o revocatoria del mandato de funcionarios electos. Entonces, queda claro que la participación está en el núcleo de la vida política de las comunidades, en aplicación del principio de democracia y como factor constitutivo de la autonomía local, incluso con mecanismos de democracia directa históricamente surgidos da la misma vida local, como es el caso del Concejo y Cabildo Abierto³⁰.

Sin embargo, no se puede perder de vista que, conforme a las particularidades de cada una de las áreas de desempeño de las instituciones locales, debe ser diferente el sentido, sustento, alcance y sobre todo, el efecto de las formas y oportunidades de participación ciudadana. De otra manera, puede suceder que el mismo instrumento, aplicado inadecuadamente, lejos de contribuir al logro del objetivo perseguido, produzca perturbaciones o genere nuevos problemas a los que se suma la frustración y la desesperanza. Tal como sucede en el campo de la salud, un tratamiento inadecuado o inoportuno, o una dosis incorrecta del medicamento prescrito, lejos de ayudar pueden conducir a efectos nocivos. El mismo género instrumental puede ser eficaz o inútil, según seleccionemos y apliquemos la especie adecuada para cada objetivo; por ejemplo, un lente, es el instrumento adecuado para observar los objetos, pero resulta ineficaz si se pretenden ver los planetas con un microscopio o los insectos con un telescopio.

En este orden de ideas, es claro, que la función administrativa pública, la gestión operativa de los asuntos colectivos, constituye sustantivamente, una actividad servicial que jurídicamente se realiza mediante la fórmula vicarial, por lo que, en resumen, persigue resultados de *eficiencia*. Siendo así, el sentido de la participación ciudadana en este ámbito deviene subordinado a la búsqueda de la eficacia, para no perturbar los espacios de decisión que corresponden a la administración de manera exclusiva, y de este modo preservar -entre otras cosas- el principio de responsabilidad que vincula tanto a la institución como al funcionario y exige la identificación precisa del entro de imputación de las decisiones.

De su parte, el espacio de lo político, no solo permite sino que convoca y hasta demanda la puesta en práctica de un protocolo de participación ciudadana abierto, intenso, extenso, continuo y estable, porque su efecto en este caso, no es el que atiende a la *eficiencia* de la gestión -que por su propia naturaleza impone un momento y un adecuado fundamento técnico para la decisión-, sino a la producción de legitimidad en la plataforma de intercambio propia del tejido social y su desenvolvimiento funcional, en el espacio de convivencia, de vida colectiva, que se legitima mas clara y profundamente con la apertura de oportunidades para la expresión de las expectativas, posiciones y propuestas de todos, a partir de lo cual se cumple con mayor pulcritud e intensidad con los valores de la democracia, pero básicamente, con el principio de *respeto a las posiciones minoritarias*, como expresión y *garantía de civilidad*.

No obstante, es curioso observar como, en algunos casos de la práctica política, se viene induciendo a la confusión entre ambas modalidades o espacios instrumentales de participación ciudadana mediante un discurso que, *dándola con queso*³¹, pretende *vender* la idea de la

³⁰ Sobre el tema, es una referencia obligada por su precisión, solidez y profundidad, la obra de Enrique Orduña Rebollo: *Democracia Directa Municipal Concejos y Cabildos Abiertos. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*. Civitas, Madrid, 1994

³¹ Un viejo dicho español habla de “darlo con queso...”, para indicar que se engaña o se intenta engañar a alguien. Su origen se remonta a una costumbre medieval presente en tierras manchegas, donde

participación en el campo de las decisiones administrativas locales, como una supuesta ampliación del espectro real del *poder del ciudadano*. Sin embargo, en la práctica, solo resulta un ambiente de confusión en el que, de una parte, se debilita y se descalifica la efectividad de la participación política, y por otro lado, se interfiere inadecuadamente la correcta marcha de la gestión administrativa, empleando incluso el argumento de una supuesta *corresponsabilidad* que conduce, como epílogo, a hacer descansar las deficiencias de esa gestión administrativa en el anonimato, en la responsabilidad “de todos” (y como bien dice Concepción Arenal: *cuando la culpa es de todos, la culpa no es de nadie*).

En este sentido, no nos parece aventurado entender que, bajo ciertas condiciones ambientales, en el campo de la gestión de los asuntos públicos, el término *corresponsabilidad* puede resultar altamente *tóxico* y, en consecuencia, contaminante y contraproducente, por lo que hay que manejarlo con la debida precaución.

En paralelo, dentro de las estrategias propias del esquema indicado, los *asuntos políticos* se reservan, en forma exclusiva, a una élite, a quienes se presentan como “agentes calificados” para esa actividad, con lo que se reduce -en igual medida- el espacio efectivo de la democracia.

Tal es el caso que viene presentando la práctica política venezolana, dentro de una pretendida *revolución*, que apunta irracional y decididamente hacia el desmantelamiento de las instituciones locales -que desde luego, por su esencia democrática, resultan un grueso estorbo a los objetivos centralistas y totalitarios propios de un régimen autocrático-, para instalar un supuesto *Estado Comunal*, a través de una secuencia de instrumentos normativos, que comienzan *timidamente* con una Ley de los Consejos Comunales, del año 2006³² (reformada en 2009, dándole rango de Ley Orgánica). Mas adelante, en abierta contrariedad e irrespeto al resultado del referéndum votado el 2 de diciembre de 2007, que negó la propuesta de reforma constitucional, se produce una avalancha de leyes, dirigidas a la instalación de un llamado “Poder Popular”³³, que no encuentra referencia alguna -ni nominativa, ni mucho menos conceptual- en el marco que determinan las disposiciones constitucionales dentro del indicado objetivo del *Estado Comunal*, barnizadas con la técnica de *darla con queso*, antes aludida. En efecto, el esquema que se indica se mercadea haciendo ver que se trata de fortalecer la presencia efectiva del ciudadano, cuando en realidad, el contenido normativo se concentra en el montaje de un tinglado dispuesto para el amarre directo de las comunidades al Poder Ejecutivo Nacional, en una tan absurda como pervertida caricatura de organización que ubica un pretendido “Poder Popular” -se insiste, no previsto ni permitido constitucionalmente- dentro de otro Poder, que es, desde luego, el Poder Ejecutivo.

los dueños de las bodegas invitaban a los marchantes inexpertos a degustar el queso con aceite, de fuerte sabor, típico de la región, a objeto de restar gusto al paladar y venderles así los peores vinos, como si fueran de la mejor calidad.

³² Sobre los particulares del tema y la apreciación crítica consignada en aquel momento, véase nuestro ensayo: “Participación ciudadana, institucionalidad local y Consejos Comunales en Venezuela”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N° 129. UCV. Caracas, 2007, pp. 125 y ss.

³³ Hacemos referencia a las siguientes Leyes Orgánicas: del Poder Popular; de Planificación Pública y Popular; de las Comunas; del Sistema Económico Comunal; y de Contraloría Social, sancionadas todas por la Asamblea Nacional entre el 9 y el 14 de diciembre de 2010 (fecha en la cual se estaba a solo días de la instalación de la nueva Asamblea derivada de las elecciones ocurridas en octubre el mismo año, que dibujó un resultado de representación que niega al gobierno la mayoría calificada requerida para la aprobación de leyes orgánicas), publicadas en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario, de fecha 21 de diciembre de 2010.

Ese diseño -que por supuesto resulta abiertamente contrario al orden constitucional del Estado, y en consecuencia, resulta irritado, aunque no por ello inofensivo o inocuo en sus efectos prácticos- requiere dejar de lado la presencia efectiva de la institucionalidad local en el desempeño y el destino de las comunidades, en lugar de procurar su fortalecimiento, como base de la organización territorial de la República, tal como expresamente prescriben las pautas de la normativa constitucional, históricamente mantenidas desde la primera constitución venezolana de 1811, que viene a ser el primer texto constitucional en habla hispana y el tercero en la historia del constitucionalismo, luego de la norteamericana y la francesa, lo que pasa a constituir, sin lugar a dudas, un dato de valor añadido, en nada despreciable, para el debido respeto a la institucionalidad local.

4. *Las fortalezas: la inteligencia apuntando al progreso.*

Como venimos de ver, dentro del contexto de desenvolvimiento de la institucionalidad local, en el escenario de la urbanización global, aparecen por igual retos, riesgos y desafíos que provienen de su interior, pero también de la inquieta y persistente iniciativa de agentes externos.

Desde luego, el tema de las respuestas que corresponde arbitrar a las instituciones locales frente a los requerimientos, exigencias y demandas que provienen por igual desde lo interno de sus propias estructuras, del entorno institucional general del Estado, y de la dinámica social, y que deben plasmarse tanto en su sector organizativo como en la faceta funcional u operativa, presenta la destacable cualidad de ser un asunto altamente complejo en sus componentes sustanciales, y ampliamente diverso en lo atinente a sus motivaciones y fuentes generadoras.

Todo ello conduce a admitir, como insumo de primera línea que, en atención a la fuerte carga de complejidad que impregna la cuestión, no es una opción analítica plausible, pensar en la selección apriorística de respuestas elementales, en formulas simplificadas, o en soluciones sencillas; el tratamiento del tema amerita un mínimo grado de complejidad en las aproximaciones, y también respuestas complejas, acordes con la magnitud y calidad del asunto; no obstante, esto no significa que la complejidad imponga respuestas complicadas.

No parece razonable ni recomendable considerar la existencia de una respuesta única, una solución uniforme y general que pueda servir como medicamento genérico para responder por igual ante cualquier situación que se pueda presentar; partiendo del carácter científico de la materia, no podemos creer en soluciones taumatúrgicas, ni en recetas mágicas, que apliquen por igual a cualquier supuesto fáctico.

En este orden de ideas queda claro que, los requerimientos que corresponde enfrentar a cualquier organización, sean estos provenientes de agentes externos o generados en el seno de su propia estructura, deben producir como respuesta inicial, el reconocimiento de la existencia de tales fuerzas que imponen presión sobre la Administración y sus tareas, procediéndose así a su identificación, a su aceptación como realidad para producir su adecuada ponderación.

Luego, en un orden lógico, el solo hecho de advertir la demanda que presiona acciones de adaptación, reforma o acondicionamiento, deberá impulsar una reacción dirigida, en principio, a formular la evaluación particularizada del caso y producir las mediciones pertinentes, que conduzcan a la elaboración de las decisiones de respuesta, en cuya conformación deberán incorporarse los elementos relativos a la disponibilidad de recursos de todo orden, así como, del soporte jurídico necesario para su existencia y ejecución.

Lo deseable, en el espectro de un Gobierno local avanzado, inteligente y con vocación de modernidad democrática, es disponer de una actividad o programa de seguimiento permanente de sus entornos -tanto el que constituye la colectividad en la cual se inserta y a la cual sirve, como el que determina el espectro del andamiaje organizativo público del Estado, en el cual esta incorporada- que le permita diseñar repuestas tempranas, con anticipación a las demandas o requerimientos; es decir, la gerencia que corresponde aplicar a una buena Administración de estos tiempos, comporta la construcción de una tarea interna, de carácter estratégico, encargada de la actualización permanente de sus estructuras y funciones, lo que no comporta crecimiento burocrático.

De esta posición inicial se desprende el fortalecimiento institucional del aparato administrativo local, lo que aportará condiciones de ventaja que se manifiestan en diferentes sentidos y con distintos grados de intensidad.

Así tenemos, por ejemplo, el tema de la *profesionalización* de la gestión, que desde la perspectiva que empleamos para este análisis, opera como una primera expresión del fortalecimiento institucional antes aludido y que, desde luego, redundará en favor de la aplicación del principio de *eficacia* que sirve de orientación y soporte a la Administración. Otro valor añadido que deriva directamente de la profesionalización es el fortalecimiento del principio de responsabilidad, pues permite identificar de manera cierta y confiable los campos de actuación acotados para cada órgano y cada funcionario de la estructura administrativa.

De este modo, la preocupación estable por programas de formación de funcionarios, unido al establecimiento sólido y el respeto integral al régimen jurídico de la función pública, propende a la creación de los cuadros de personal capaces de dar respuesta eficiente a las complejidades de la gestión pública local, apuntalados por la mística que deriva de la cualidad de miembro de un cuerpo experto, junto a la estabilidad y confianza que aporta, en lo personal y en lo institucional, el cumplimiento cabal del ordenamiento jurídico.

Junto a estas evidentes ventajas, la profesionalización de la función local lleva consigo otros efectos favorables complementarios como la reducción natural del espacio para implantar improvisaciones o estructuras informales, aparentemente configuradoras de expresiones de la sociedad civil organizada, disfrazadas de "participación", que en el fondo se reducen a sutiles mecanismos de control político, a través de la manipulación de los grupos más débiles de la población, a los cuales ya nos referimos antes.

En igual sentido, el *fortalecimiento de los vínculos interinstitucionales*, con estructuras propias de otras instancias territoriales, pero de manera muy particular, el *intermunicipalismo* como fórmula de colaboración e intercambio de experiencias con entidades locales y organismos especializados de diferentes latitudes, que enriquece el acervo institucional, mediante el sometimiento a prueba de las decisiones propias y su comparación y contraste con las que se han puesto en práctica por otras entidades, lo que alienta el fortalecimiento de los valores y principios del gobierno democrático y eficiente, al tiempo que afianza la práctica del buen gobierno.

La incorporación y presencia permanente de las *nuevas tecnologías* en las prácticas administrativas, así como el diseño y aplicación regular de mecanismos estables de participación de los ciudadanos y la comunidad en los espacios y oportunidades en que la participación resulta eficiente y no perturbadora, como fórmulas que permiten agilizar y dar seguridad y certeza a los trámites, con la correspondientes ventajas en cuanto a economías y preservación de las garantías ciudadanas, además de transmitir confianza en los interlocutores privados y servir de cadena de transmisión para conocer la percepción de la sociedad como

termómetro que mide la calidad de la gestión, pero en sentido inverso, como parámetro que ayuda a montar programas de educación al ciudadano, de formación de mejores y mas activos usuarios del servicio público local.

Junto a esto, la tarea permanente y estable de revisión y adaptación de los mecanismos de actuación, de los procedimientos y métodos para la gestión, incluyendo la puesta al día de los ordenamientos normativos, para lograr mayor sintonía y funcionalidad con respecto a los objetivos y cometidos, tomando en consideración la condición de parte integrante de un todo mas amplio que será el ordenamiento positivo nacional o supranacional.

En fin, partiendo del dato básico que nos coloca frente a la Administración y al Derecho como categorías científicas, y reconociendo el indisoluble vínculo entre ambos, como componentes de la realidad fenomenológica que significa la Administración local, buena parte de la capacidad de respuesta a los retos que plantea la Sociedad globalizada contemporánea, derivará del adecuado manejo de todas esas realidades, como tales categorías científicas, por lo que, el contacto y la relación permanente de las instituciones locales con los centros de actividad científica, con la Academia, con la Universidad, deberá proveer los conocimientos que no generan en sus estructuras internas, por no estar diseñada ni dedicadas a tales funciones. Opera, entonces, en esta simbiosis, una vinculación de complementariedad que aporta ventajas por igual a ambos participantes; para la Academia, el conocimiento de una experiencia de la Administración real, significa un verdadero laboratorio insustituible, frente a cualquier ejercicio teórico o elucubración ideal; de su parte, para la Administración local, implica obtener en su beneficio un soporte intelectual e instrumental que escapa a su propio perfil, y que en ningún caso podría aspirar a instalar con el nivel de calidad que aporta la Universidad.

La respuesta general al desafío tantas veces mencionado y dentro del escenario de riesgos presentes, parece comportar la conveniencia de unir en una misma plataforma de respuestas dos términos que, a primera vista parecerían antitéticos, cuales son la *juventud* (reconocimiento y permeabilidad ante las demandas actuales, con capacidad para responderlas en términos actuales, incluyendo el empleo de los avances tecnológicos, propios del gobierno digital) y la *experiencia* (derivada del peso de la tradición, la capacidad técnica montada sobre la profesionalización de la gestión, y el conocimiento de los modos de evaluar y actuar); términos que están llamados a convivir en armonía, en el campo de la institucionalidad pública local.

En este punto del discurso, nos topamos de nuevo con la *inteligencia* y el *saber hacer*, porque en el ambiente político, en el gobierno -al igual que sucede en otros aspectos de la vida-, creemos, con Marina³⁴, que *hay naipes mejores y naipes peores, y es mejor tener los buenos, pero no suele ganar el que tiene la mejor baza, sino el que la sabe jugar mejor*.

En el mundo del gobierno, y muy especialmente en el que corresponde al gobierno local con todas sus particularidades, es evidente que la inteligencia, a secas -entendida aquí como *capacidad tecnológica* unida al nivel y calidad del *conocimiento*-, para ser efectiva y eficiente, en cuanto a objetivos, tiene que estar acompañada del *talento*, que conduzca al mejor uso de sus potencialidades, traduciéndolas entonces, en realizaciones. Los problemas teóricos, que son propios del quehacer científico puro, quedan resueltos cuando se conoce la solución; sin embargo, a los efectos de las decisiones gerenciales -donde se sitúa necesariamente la Administración Pública, y dentro de ella los Gobiernos locales-, los problemas a entender, atacar y resolver son de índole práctica, y entonces, no es suficiente con alcanzar la solución -

³⁴ José Antonio Marina, *Op. cit.*

teórica o científicamente hablando -; acá, para cumplir con la asignatura es menester poner en práctica la solución seleccionada para intervenir en la situación concreta y provocar resultados.

Entonces, independientemente de su escala organizativa, al Gobierno local contemporáneo -inevitablemente inmerso en el fenómeno de la globalización urbana y su singular dinámica-, le corresponde *saber jugar*, lo que, frente a las dificultades siempre presentes, solo puede hacer asumiendo con absoluta decisión la apuesta por la *inteligencia*, contando con las herramientas y oportunidades que le ofrece el sistema de vida urbano, apuntalado su acción en la *inteligencia social* combinada con el debido *talento*, para la consecución del *progreso* en beneficio de la colectividad, de *su* colectividad; por lo que parece venir a cuento, para concluir, una cita de Fernando Savater, cuando advierte que:

“...Progreso, dice el diccionario de la Real Academia, es ir hacia delante. En política -digo yo-, avanzar hacia algo mejor que lo que hay. Es mejor lo que permite en la sociedad mayor libertad y más justicia. O sea, cuanto refuerza la capacidad de elegir de las personas y sus posibilidades de orientar la vida del modo que prefieran ... aún a riesgo de equivocarse. No olvidemos que poder equivocarnos libremente es el mas arriesgado de nuestros privilegios, pero no por ello deja de ser un privilegio.

Los dos grandes obstáculos para el progreso son la miseria y la ignorancia. Nadie puede ser libre en la miseria, que es la mayor de las injusticias en sociedades razonablemente prósperas. En la naturaleza nuestras carencias suelen deberse al azar, pero en la sociedad ninguna pobreza es casual o inevitable (...) En cuanto a la ignorancia, baste con decir que nadie será capaz de avanzar hacia los mejor si no sabe que es lo mejor para él y para los otros. Las grandes desigualdades de nuestro siglo son las que separan a quienes saben y tienen acceso educativo a las fuentes del conocimiento de quienes necesitan la tutela informativa de los demás toda la vida.

De modo que son progresistas quienes luchan contra la miseria y la ignorancia, reaccionarios quienes las favorecen por cualquier razón. Es un asunto que poco tiene que ver con la división tradicional en derecha e izquierda. Se puede ser reaccionario de derechas cuando se considera que la miseria es consecuencia inevitable del mercado -que premia a los mejores y castiga a los vagos o torpes-, así como la ignorancia proviene de que ciertas personas no merecen ser educadas tanto como los demás.

Pero también se puede ser reaccionario de izquierdas, cuando llega a creerse que luchar contra la miseria es eliminar a los ricos en lugar de suprimir a los pobres o que evitar la ignorancia es enseñar a pensar en la unanimidad colectiva y no en la disidencia individual (...) el progreso no se debe a ningún mecanismo providencial de la historia..., sino que necesita nuestra capacidad de luchar contra lo peor para que advenga lo mejor... Ser progresista no es dejarse llevar por el supuesto piloto automático del progreso -no todo lo nuevo es progresista, ni mucho menos-, sino estar dispuesto a combatir contra las peores novedades e incluso recuperar riquezas sociales perdidas, mientras se busca el mejor canino del futuro.

Progresar es tanto innovar como conservar lo conseguido ...³⁵

IV. CONCLUSIÓN

Ciudad y Gobierno Local son categorías vinculadas entre sí de un modo inseparable e inevitable, por cuanto las estructuras de Gobierno local, las entidades locales -cuya representación emblemática es el Municipio-, con todas sus diversas manifestaciones, tienen su origen

³⁵ Fernando Savater. *Diccionario del ciudadano sin miedo a saber*, Ariel. Barcelona, 2007, pp., 65, 66.

conceptual e histórico, y por ello, encuentran su razón de ser, en el fenómeno urbano, en la forma de vida propia de la Ciudad y sus derivaciones, que pasa a ser el hecho colectivo por excelencia.

Ese vínculo, estrecho, estable e indisoluble, deriva en la conformación de una sólida amalgama, a partir de lo cual, resulta imposible comprender científicamente la Ciudad sin incorporar la consideración de sus estructuras y formas de gobierno que, en definitiva, se presentan como uno de sus elementos esenciales. Al mismo tiempo, la comprensión, el diseño, la adaptación, el funcionamiento y el manejo de las instancias de Gobierno Local, de las entidades locales, solo puede lograrse -en términos razonablemente eficientes-, mediante el adecuado conocimiento del fenómeno urbano, de la Ciudad, en tanto realidad tangible que concentra la mas acabada expresión de la civilización y el entorno vital, el *hábitat* propio del género humano.

Por su carácter científico y por la globalización de sus manifestaciones, tanto la ciudad como el Gobierno local son objeto de conocimiento, estudio e intercambio que enriquece las posibilidades de respuesta, gracias a la cualidad estándar de sus expresiones y soluciones, mediando las particularidades singulares de cada realidad concreta.

El espacio urbano, en su doble alcance de ambiente físico y forma de vivir, produce y resguarda, a un tiempo, lo más intenso, productivo y avanzado de la civilización, es el epicentro de la expresión cultural y tecnológica de la Humanidad, que es el resultado directo de la nota distintiva más importante del género humano como especie biológica: la inteligencia.

Pero además, en atención a sus particularidades, el espacio urbano se comporta simultáneamente, como el lugar ideal para el diseño, establecimiento y aplicación de las políticas de desarrollo humano, por la presencia de factores de carácter cualitativo y cuantitativo, atendiendo a las manifestaciones propias de las economías de escala y economías de aglomeración, y desde la óptica de la gerencia pública, lo que contribuye decisivamente a colocar a las instituciones propias del Gobierno local en una posición de vanguardia para el tratamiento de tales asuntos, dentro de un marco lógico de racionalidad organizacional y gerencial que, partiendo de la necesaria integración del Municipio dentro de las estructuras del Estado e incluso supranacionales, supere aproximaciones idealistas, fantasiosas o utópicas.

Tanto el proceso de urbanización como la institucionalidad propia del Gobierno local han sido objeto de interpretaciones cargadas de distorsiones, tergiversaciones y ataques sesgados, que se dirigen a confundir sobre sus verdaderas cualidades y de esa manera, debilitar sus valores esenciales, que por igual sirven de puntal para el desarrollo de una mejor calidad de vida de la población, lo que comporta el fortalecimiento de la libertad de los ciudadanos en un ambiente de igualdad, movilidad, modernidad, respeto y democracia que, desde luego, perturba enormemente la realización de los apetitos que convocan a objetivos totalitarios y personalistas en el ejercicio del poder.

Las transformaciones constantes en el fenómeno urbano y sus manifestaciones comportan necesariamente nuevas demandas y adaptaciones a sus perfiles, por parte de la organización, conducta y funcionamiento de las comunidades.

De cara a esa constante *nueva vida municipal* que, en el entorno de la globalización urbana se presenta a la vez, como una estupenda e ineludible plataforma de acción y un *desafío* permanente, el Gobierno local cuenta con las *fortalezas* que derivan de su *esencia democrática*, de su *inteligencia institucional* y la *inteligencia social*, para *innovar conservando lo conseguido*, mediante el debido empleo del *talento* que requiere la gestión efectiva y no elusiva, con miras a colocar a los ciudadanos, efectivamente, en la ruta del *progreso*.