

MARCO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO CONTEMPORANEO *

Armando Rodríguez García
*Director del Instituto de Derecho Público
de la Universidad Central de Venezuela*

Introducción

Abordar el tema del Municipio como institución parece a primera vista, una tarea relativamente fácil. Sin embargo, el simple contacto inicial con el importante volumen de información científica producida en torno a los entes locales y sus manifestaciones sociales, políticas, económicas, jurídicas o históricas, hace sentir el impacto de entrar en comunicación con una materia de trascendencia, significativamente importante para muchos, pues, de una u otra manera el ciudadano se ve involucrado con esa institución, en las expresiones más comunes de su quehacer cotidiano, y así ha venido ocurriendo desde hace muchos años en nuestra sociedad occidental.

Tal circunstancia hace recomendable comenzar por la definición de un cierto perfil metodológico para el tratamiento de la cuestión, por lo que ha de iniciarse por precisar la delimitación del enfoque dado al asunto, y la explicación que esa decisión tiene.

En nuestro caso, el análisis que a continuación se ofrece está inscrito en un ejercicio más amplio, que pretende revisar como panorámica la cooperación intermunicipal en tanto que mecanismo idóneo para el fortalecimiento de la democracia local.

Bajo esta premisa se propone revisar al Municipio como institución, a través de una evaluación preliminar de su inserción efectiva en el contexto de la sociedad contemporánea, y el papel que puede desempeñar en el proceso de desarrollo de las comunidades, en el momento histórico actual, así como su previsible evolución, con base en las expectativas y datos disponibles en los actuales momentos.

Ciertamente, las instituciones de gobierno local, representadas emblemáticamente por el Municipio, presentan un bagaje histórico extraordinariamente rico y amplio.

Es mucho y muy variado lo que se puede informar acerca del origen y tránsito temporal del Municipio en nuestros pueblos iberoamericanos.

A nuestros fines concretos daremos por tratado ese aspecto con simples referencias elementales a ciertos matices de relevancia, en función del objetivo trazado.

El punto central de nuestro enfoque estará ubicado en la perspectiva de contraste entre las circunstancias fácticas y los conceptos que hacen surgir el Municipio moderno con unas ciertas características y fisonomía, y su contraposición con el escenario actual en el cual le corresponde presentarse.

Con ello pretendemos promover algunas reflexiones en cuanto a las posibilidades reales de vigencia efectiva y exigencias de ajuste o adaptación de la institución para mantener la productividad social que se espera de cualquier entidad encajada en la estructura organizativa del Estado, en la actualidad.

* Congreso Interamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal. Valladolid, España, julio 1992.

Ciertamente, la dinámica social impone la necesidad imperiosa de ajustar las instituciones a las exigencias de los nuevos tiempos, así como a las nuevas y variadas demandas que presentan las colectividades. Resulta cuando menos ingenuo pensar que el Municipio esté ajeno a esa realidad y por ello liberado de toda posible presión por el cambio y la adaptación.

Entendemos que la vigencia y fortaleza de la institución municipal va a depender de una adecuada perspectiva de futuro, que no da cabida a las posiciones de anquilosamiento como refugio en un pasado plenamente superado.

Por circunstancias diversas existe una sincronía en muchos de nuestros países respecto de los cambios que se operan en el orden político e institucional. Los procesos de acercamiento de los centros de poder hacia el ciudadano se han generalizado a través de la aplicación de diferentes técnicas, pero buscando siempre una clara tendencia a la profundización de la democracia.

Esta coincidencia permite revisar los aspectos que hemos indicado y que constituyen un punto de referencia e interés común, por lo que una oportunidad de esta naturaleza adopta características de excepcionalidad en cuanto a las posibilidades y potencialidades que es factible derivar, en la búsqueda de posiciones de ventaja para nuestras entidades locales y como consecuencia de ello, de mejores condiciones de vida para nuestras comunidades.

El Municipio como institución jurídico-administrativa

Escapa a nuestro objetivo en el presente caso, una revisión detenida de la formulación conceptual del municipio moderno. Interesa sí, destacar que, cualquiera sea la posición que se adopte para definir la institución, siempre será necesaria su consideración desde el punto de vista jurídico, pues se trata de una realidad regida fatalmente por el derecho, en virtud de su condición de entidad pública de gobierno.

De otra parte, es necesario precisar que hacemos referencia a una institución propia de un momento histórico determinado, que se diferencia sustancialmente de cualquier manifestación anterior, aun cuando fuera identificada bajo la misma nomenclatura.

En efecto, hablamos del municipio surgido en las etapas finales de la Edad Media, y que se consolida en los albores de la Edad Moderna como efecto de las transformaciones políticas y sociales de la época, mostrando así la necesidad de adaptación institucional a que nos hemos referido anteriormente.

Es claro, entonces, que no tienen cabida hoy día las grandilocuentes teorías de antaño que pretenden asignar al municipio un origen divino, consustancial a la Sociedad misma.

El municipio es un concepto jurídico y su estudio corresponde, desde ese punto de vista, a la ciencia del derecho, como un fenómeno sujeto a sistematización y análisis, por ser criatura de sus propias técnicas, y no como un producto exógeno a la voluntad humana, que está supuesto a ser considerado de manera dogmática.

No es el municipio una institución imprescindible, universal y natural. Tampoco una realidad inmutable a la que se deba rendir culto y veneración irreflexivos y en consecuencia carentes de objetividad.

Tales posiciones, además de ser frágiles y falsas, por carecer de base científica y estructura conceptual, conducen a un resultado práctico nefasto, pues convierten al municipio en una pieza de museo, válida para la contemplación y admiración de su glorioso pasado, pero de poca utilidad para la solución de los asuntos actuales.

El municipio contemporáneo en los países iberoamericanos, es heredero directo del municipio castellano-leonés, que se traslada a las tierras del nuevo continente con modalidades específicas propias del proceso que marca la presencia hispánica en América.

Ya la institución adquiere modalidades y matices diferenciales en la Península, por efecto de la influencia visigótica y musulmana, que se adhiere al antecedente más remoto dado por el esquema romano, presente en su origen como un mecanismo de acceso a la ciudadanía romana, siendo Cádiz, en la Iberia, la primera de las ciudades extratrálicas que sin haber sido fundada por Roma, fue admitida en la asociación cívica romana (*Diccionario de la Administración Española*. Alcubilla, Tomo II, pág. 235, Madrid 1914).

Lo cierto es que el proceso histórico va generando la configuración de una organización de carácter cuasi-privado, para la atención de asuntos domésticos de las localidades. Luego, esa organización originalmente privada, se perfila como una institución pública de gobierno y administración, dotada de funciones que ejerce con base en potestades autonómicas definidas en normas legales de carácter nacional (Véase, García de Enterría, Eduardo: *La Administración Española*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964).

Las circunstancias fácticas que conducen a la ocurrencia del proceso mencionado se sintetizan en las condiciones de localismo que por el aislamiento derivado de las limitaciones en la comunicación, viven las comunidades, y que las impulsa a tener que resolver sus requerimientos internos o "propios" a través de los medios de autosatisfacción que tienen a su alcance y desarrollan progresivamente como proceso ecológico o de adaptación al medio y las circunstancias imperantes.

Esta situación provoca la profundización de los sentimientos de vecindad, en función de la cercanía física de la residencia y la identidad de asuntos que ameritan solución de una manera colectiva, para lo cual surge la organización elemental o primitiva que va perfilándose como institución a través del tiempo, y reclama estatutos o "cartas" de privilegio que luego se le generalizan a través del otorgamiento de la autonomía, técnica jurídica que permite la inserción del municipio en la estructura general del Estado (Al respecto puede verse nuestro trabajo: *Proceso urbano y Municipio*; Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1978).

Con García de Enterría puede afirmarse que: "...lo que está en juego es la concepción misma del régimen local, cuyo problema básico es justamente el de la articulación del autogobierno ciudadano cumplido sobre cada una de las áreas territoriales, con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene..." (loc. cit. pág. 147).

Pero este proceso inicial, cargado de pragmatismo, se ve luego influenciado por elementos de orden filosófico que contribuyen a delinear un perfil mucho más acabado en lo conceptual y por ende más permeable al tratamiento científico o sistemático.

Es así como el municipio pasa a ser una pieza clave en la integración territorial del poder político central, al consolidarse los Estados unitarios.

Francia viene a ser el ejemplo más patente de esta técnica de montaje eslabonado del Gobierno para hacerlo llegar a los puntos más distantes de la geografía a través de una cadena jerarquizada de mandos que se diseña.

Es Turgot, Ministro de Luis XVI, quien en su "Memoire sur les Municipalites" plantea la conveniencia y necesidad de modificar las estructuras locales existentes, sustentadas en condiciones personales y temporales, dándoles un basamento institucional más firme.

Se propone así, durante el propio período absolutista, un reforzamiento de las estructuras municipales, hacia el logro de una institución que preserve y fortalezca la vigencia del Gobierno central en toda la geografía nacional.

El proyecto original, rechazado por el Monarca, fue sin embargo puesto en práctica con ciertos ribetes aportados por las ideas de la Revolución, siendo Napoleón quien en definitiva lo instala en detalle (García de Enterría, Eduardo: "Turgot y los

orígenes del Municipalismo Moderno”, en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, Nº 33, p. 79 y sigs. Madrid 1960).

Pues bien, ese Municipio forjado sobre la base del localismo y la vecindad es el que se instala en tierras americanas y constituye el centro del poder político al cual pueden tener acceso los blancos no peninsulares habitantes de estas provincias de ultramar. De allí que el concepto de Ayuntamiento, Cabildo o Municipio se haya hecho tanpreciado para el habitante americano, y la institución ocupe un lugar predominante en los procesos políticos, iniciándose en la propia gesta de Independencia como entidad puntual en los movimientos de cambio hacia el desarrollo y la democracia.

En síntesis, nuestro modelo municipal, históricamente hablando, se ubica en lo formal, como fruto del Constitucionalismo, con las Cortes de Cádiz, que a su vez se ve influenciado por el modelo francés, marcado severamente por el centralismo y la uniformidad.

Ahora bien, como nota fundamental a los efectos que nos interesan de manera directa, destacan dos aspectos en la configuración del municipio como institución. De una parte, su consagración como entidad jurídico-pública, lo que determina su integración al mundo del derecho y la necesaria sujeción de sus decisiones al ordenamiento jurídico del cual forma parte tanto como destinatario de normas, como en su condición de ente dotado de potestad normativa, por lo que las disposiciones que igualmente le corresponde dictar, se incorporan al ordenamiento general del Estado mediante las diferentes técnicas de integración del derecho.

Pero además, el municipio está montado en las ideas de localismo y vecindad, que surgen como condicionantes fácticas de su concepción, y de las cuales derivan elementos medulares para su definición, como son la idea de autonomía o autogobierno vecinal, es decir, de la solución a los asuntos peculiares de la entidad, por parte de sus propios miembros que en virtud de tal condición adquieren la virtualidad formal de seleccionar a sus propias autoridades inmediatas para el manejo de las cuestiones que le son propias como unidad comunal.

De allí que sea consustancial al municipio, entendido como entidad jurídico-pública de carácter territorial, la coexistencia de los tres elementos esenciales a su existencia, cuales son: la población, el territorio y la organización.

Es así como se perfilan conceptos propios de la ciencia jurídica constitucional o administrativa que constituyen la referencia obligada para el tratamiento de los asuntos municipales.

La noción de vecino, y junto a ella la de ciudadanía municipal que identifica la cualidad subjetiva de adscripción o pertenencia a un municipio y en consecuencia a la red de relaciones y posiciones de poder y de deber frente a esa entidad y no a otra.

El término, ámbito o demarcación territorial del municipio, como espacio geográfico donde pueden ejercitarse válidamente las potestades públicas que tiene atribuidas por el ordenamiento jurídico.

El Concejo, Ayuntamiento, Cabildo y Alcalde, como los elementos y las figuras organizativas típicas de la estructura municipal, encargados de ejercer la representación de la entidad y de poner en práctica las facultades que tiene atribuidas en sus relaciones con los administrados y con otras personas jurídico-públicas.

Esto es, en esencia, el contenido jurídico de lo que entendemos como institución municipal. Claro está, que podremos identificar muchos matices y variantes, dados por los distintos tipos de entes locales que el ordenamiento permite, e incluso por los regímenes diferenciales que se diseñan para ello. No obstante, basta a nuestra intención el marco o perfil general esbozado hasta el presente, para destacar el sentido central de nuestro enfoque, cual es la vigencia y actualidad de la institución en el contexto del cual se inserta.

Este enfoque no constituye, realmente, una novedad. Desde hace ya mucho tiempo viene planteándose la necesidad de actualizar las bases conceptuales y el papel del municipio dentro del Estado, para darle mayor eficacia y capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

La situación se hace presente como consecuencia de un radical cambio en las circunstancias que acompañan al proceso de definición institucional del municipio.

Ciertamente, las circunstancias de aislamiento y localismo de los centros poblados desaparecen en forma progresiva y definitiva, como efecto de la llamada Revolución Industrial, y junto a ésta, con un proceso más radical y profundo, que se expresa en un cambio total del modo de vida de la sociedad, cual es el proceso de urbanización, que se apoya en los efectos primarios de la industrialización y al propio tiempo potencia su desarrollo hacia estadios más avanzados, generando la transformación pacífica más profunda e importante que ha conocido la humanidad a lo largo de toda su historia.

Paradójicamente, este proceso que se desencadena hace apenas poco más de un siglo, tiene como escenario inicial la zona de Europa Occidental que menor grado de conformación urbana había presentado hasta esa época (Davis, Kingsley: "La urbanización de la población humana", en *La Ciudad*, Alianza, Madrid 1969).

El sistema de vida moderno, caracterizado por el modo urbano, implica no sólo un cambio en las condiciones físicas, a través de las grandes aglomeraciones que se adopta como patrón normal de los asentamientos de la población y despliegue de lo más intenso y variado de las actividades económicas y sociales.

El patrón de asentamientos humanos que se consolida en la formación de Áreas Metropolitanas como esquema regular de funcionalidad, comporta primordialmente, una transformación radical en lo cualitativo, en la forma de realizarse el funcionamiento cotidiano de ese enorme cuerpo que son las comunidades urbanas de hoy en día.

De la actividad rutinaria y uniforme que identifica el pequeño poblado o incluso la ciudad en una sociedad rural, se pasa a la conducta variada, compleja y profundamente interactiva, en la cual el sector servicio ocupa un papel preponderante. Esta es la sociedad urbana en la cual vivimos (Véase: Blumenfeld, Hans: "La Metrópoli Moderna" en *La Ciudad*, Alianza Editorial, Madrid, 1969).

La movilidad social y física es el dominador común y mayor expresión diferencial de nuestra sociedad contemporánea.

Aunque parezca un contrasentido, la civilización urbana actual es tanto o más nómada que sus remotos antecesores. Las ciudades y áreas metropolitanas de hoy son cuerpos en movimiento, son verdaderas "ciudades en marcha", al decir de Toynbee.

Este escenario hace desaparecer los conceptos de localismo y vecindad que inspiran al municipio moderno, y obligan a repensar su sentido para poder insertarlo con viabilidad funcional en el nuevo contexto.

El ciudadano actual ha ampliado y diversificado sus puntos de contacto e interacción social.

Ya su relación y su centro de interés no es por causa de la cercanía de la habitación. Sus círculos de intercambio se producen y despliegan en el lugar de trabajo, en el club deportivo, en el ámbito de las actividades religiosas, culturales, filantrópicas o políticas; en fin, se abre un abanico de posibilidades que no tenía el individuo habitante de un pueblo aislado.

Este panorama define un entorno abiertamente diferente al que sirvió de marco escénico para el surgimiento del municipio moderno, y ello impone una revisión de sus condiciones organizativas y funcionales con el objeto de ponerlo en sintonía con las características y manifestaciones trascendentales y temporales de la sociedad.

Al igual que sucede con el resto de las instituciones, tanto públicas como privadas, la adaptación y actualización constituye un proceso imprescindible para su supervivencia y para su presencia efectiva y eficiente dentro del medio donde les corresponde operar.

En síntesis, la institución municipal, en tanto estructura jurídico-administrativa integrada al Estado y regida por el ordenamiento jurídico, es susceptible de someterse a transformaciones o adaptaciones que llegan hasta sus propias bases conceptuales, con el objeto de prestar un mejor servicio a los administrados. Todo ello, a través de las técnicas formales dispuestas para tales fines.

Las líneas siguientes ofrecen algunas ideas más concretas sobre estos aspectos, así como planteamientos relativos a las posibles tendencias que pudieran orientar, de una manera general y global, al proceso de cambio que parece irreversible e imprescindible, si es que queremos seguir contando con una institución insertada eficientemente en la dinámica social, y no simplemente con una pieza de museo, útil solamente para la contemplación, la admiración y el recuerdo.

Las circunstancias actuales y su previsible proyección

Es evidente, por lo que acabamos de ver, que estamos en presencia de una nueva realidad que implica, por lo pronto, un ejercicio de revisión, desprovisto de posiciones emocionales y enfoques dogmáticos, los cuales sólo podrían distorsionar la objetividad debida para la producción de un diagnóstico válido y un certero tratamiento de la cuestión.

Como nos enseñan Pedro Tenorio Macías y José María Fernández: "La mutación social que se ha producido en ese tiempo equivale a una verdadera revolución que convierte en desfasadas e inútiles cualesquiera referencias doctrinales, válidas para otro momento, pero convertidas en pura historia por obra de esa transformación radical sufrida por el país que, alterando los presupuestos económicos y sociales, ha convertido en anacrónica la realidad institucional de nuestro régimen local, por más que en ocasiones se mantenga como máscara descarnada de una realidad periclitada. En efecto, en un mundo donde la movilidad social y profesional constituye la situación normal de cualquier ciudadano, hablar de permanentes relaciones de vecindad como base del municipio constituye algo incomprensible". (*Nueva Enciclopedia Jurídica-Mascareñas*. Ed. Francisco Seix, S.A. Barcelona, España 1978. Tomo XVI; pág. 737).

Esta situación provoca, junto con otros diversos elementos, sensibles transformaciones en la estructura, concepto y funcionamiento general del Estado nacional.

La complejidad de las nuevas manifestaciones y la magnitud y extensión de sus expresiones hace necesario el empleo de nuevas técnicas de administración, y ello convoca a cambios estructurales en los centros de poder. Se opera así la transformación del Estado contemporáneo hacia la figura y función del Estado gerente o Estado *mánager*.

Como señala García Pelayo: "En términos generales, el Estado Social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado Liberal Burgés) a las condiciones sociales de la civilización industrial y post-industrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos. No hemos de ver las medidas de tal adaptación como algo totalmente nuevo, sino más bien como un cambio cualitativo de tendencias surgidas en el siglo XIX y comienzos del XX para regular, en aquel entonces, aspectos parciales de la sociedad, regulación que sufre en nuestro tiempo un proceso de generalización, integración y sistematización" (García Pelayo, Manuel: *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid 1977; pág. 18).

La dinámica que se produce opera en forma lineal. Los avances tecnológicos generados por la industrialización permiten elevar la calidad de los servicios públicos que se suministran a la población, y ampliar su espectro, incorporando cada vez más usuarios.

De otra parte, se produce el mecanismo de las economías de escala mediante el cual, a partir de un umbral determinado resulta cada vez más económico prestar servicios o suministrar bienes a más grande escala y con ello, a mayor población que a su vez, aumenta el número de usuarios que demandarán progresivamente mejor calidad de servicio.

Todo ello redundará en beneficio de la población consumidora o usuaria de los servicios que incrementa sus demandas por los mismos, en términos cualitativos y cuantitativos. Es decir, cada vez hay un mayor número de usuarios, o los mismos usuarios multiplican las demandas (ej. números telefónicos). Pero además existe un incremento cualitativo que se expresa en mayor sofisticación en la demanda del servicio (confort, puntualidad, diseño, complejidad en la prestación, oportunidad y localización, etc.).

La tendencia indicada produce una respuesta en la Administración Pública que se ve forzada a mejorar sus condiciones y capacidades para dar satisfacción adecuada y oportuna a los requerimientos comunales.

De este modo se proyecta y potencia la tendencia, y con ello la concepción misma del sector público, de manera tal que los actos que antes eran su manifestación emblemática o típica de poder, como son las leyes, pasan a ser una categoría más dentro del complejo de asuntos que se deben manejar a través de múltiples y variadas decisiones de corte gerencial.

Por ello, gerencia y "políticas públicas" pasan a ser conceptualmente una unidad.

El sentido de la Administración Pública o del Estado, se identifica mediante la fórmula de la "procura existencial", para indicar de esa manera la responsabilidad del sector público por el bienestar ciudadano. (En este sentido, puede verse: Forsthoft, Ernst: *Sociedad Industrial y Administración Pública*. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967).

No requiere un esfuerzo de mayor nivel entender cómo muchos de los asuntos que en un momento histórico fueron elementos medulares en el quehacer de los entes locales, han cambiado de escala y rango, escapando de tal condición y ubicándose fuera de las posibilidades reales de ser atendidos con un mínimo de eficiencia en ese ámbito de administración y gobierno.

Los servicios públicos urbanos tales como electricidad, alumbrado público, abastecimiento de agua, recolección y disposición de residuos sólidos, transporte, etc., son actividades que adquieren una escala supramunicipal, no importa la dimensión de la ciudad. Esto, sin entrar a considerar otras funciones o servicios de carácter social tales como educación o salud, que requieren por su propia naturaleza, un tratamiento o régimen nacional, para garantizar un mínimo uniforme a toda la población, evitando así desigualdades o discriminaciones.

Cualesquiera de los servicios indicados tiene carácter metropolitano, e implica modalidades operativas y de regulación que suponen fórmulas al menos intermunicipales, como lo son las mancomunidades y otras formas de asociación, cuando no es menester arbitrar mecanismos supramunicipales para dar unidad al tratamiento requerido por el servicio y sus condiciones de prestación.

De otra parte, los costos de instalación y operación de ese tipo de servicios requieren para su rentabilidad, de una escala mínima, que de ordinario supera los estrechos límites de un municipio.

En estos casos hay que acudir a las técnicas concesionales, pues sería ruinoso para el ente público local la prestación directa, además de que los altos costos colo-

carían al servicio mismo prácticamente fuera de mercado para los usuarios, por los altos niveles tarifarios que deberían establecerse a objeto de lograr una recuperación financiera mínimamente aceptable.

Pero no se trata pura y simplemente de las dificultades prácticas anotadas. También es importante en este aspecto la profunda transformación operada en el modo de vida del ciudadano, que demanda nuevas formas de gestión de sus requerimientos y representación de sus intereses colectivos.

No es fácil hacer prospectivas en los tiempos actuales, cuando empezamos a acostumbrarnos a cambios radicales que resultaban inexplicables a través de razonamientos basados en las previsiones que razonablemente podemos determinar.

La expectativa está presente, la necesidad de la adaptación parece indiscutible, si dedicamos tan sólo unos minutos a la reflexión.

El sentido de la transformación de la institución local, sin embargo, parece ser claro: se perfila la conveniencia de un Municipio Gerente, encargado de aquellos asuntos cuya escala y grado de complejidad le permitan respuestas eficientes, económicas y oportunas.

De otra parte, el municipio actual debe servir como caja de resonancia y portavoz de las demandas sociales de las colectividades para alcanzar un mejor nivel de vida.

Por último, y no por ello menos importante, el municipio, en tanto institución, mantiene el acervo de una tradición que hunde sus raíces en la Edad Media, y ello es un valor cultural y social indiscutible. No es fácil para una institución de tal naturaleza confrontar el peso de la tradición con la necesaria propensión al cambio y la adaptación.

Sin embargo, el municipio de fines de este siglo debe asumir las modalidades del presente para mantener su vigencia. Una de sus grandes oportunidades está en la profundización de la democracia, haciendo del gobierno local un medio franco para la participación ciudadana en los asuntos que le son más directamente vinculados.

En este sentido, la formación y apoyo a la comunidad para promover, fortalecer y desarrollar cabalmente su presencia en aquellos asuntos trascendentes, constituye indudablemente un mecanismo de consolidación y rejuvenecimiento institucional pues acerca al ente formal a su interlocutor natural que es la sociedad civil, y con ello vigoriza su esencia, sin caer en la tentación de adaptaciones miméticas que sólo ofrecen una simple apariencia.

Así, no queda duda en cuanto a que la opción está en el afianzamiento del municipio como instrumento de la democracia.