

# El municipio en los tiempos de la aldea global

Augusto Hernández Becerra\*

Abogado, especialista en Derecho Público y Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia. E-mail: hernandezaugusto@hotmail.com

## Resumen

Es aparentemente una paradoja que, justo cuando la globalización sugiere un mundo en el que las distancias se estarían banalizando, se esté produciendo, simultáneamente, una recuperación de la dimensión territorial...Una de las claves para construir institucionalidad moderna y democrática es la descentralización territorial, por razones de tanto peso como que facilita la participación ciudadana, promueve el crecimiento económico, contribuye a estructurar los mercados internos, resuelve con mayor eficiencia los problemas sociales, genera equidad. El eje de la descentralización es el municipio.

**PALABRAS CLAVE:** Municipio, Globalización, Descentralización, Instituciones.

## Abstract

It seems like a paradox that, just when the globalization suggests a world where the distances has been diminish, it's been taking place, simultaneously, a recovery of the dimension territorial...One of the keys to build modern and democratic institutionalism is to promote territorial decentralization, for important reasons such as: it facilitates the civic participation, promotes the economic growth, contributes to structure internal markets, solves with more efficiency the social problems, and generates justness. The axis of the decentralization is the municipality.

**KEY WORDS:** Municipality, Globalization, Decentralization, Institutionalism.

## Introducción

Luego de la caída del comunismo las economías del mundo, orientadas por el ideario neoliberal, han entrado en un arduo proceso de ordenamiento global que pretende suprimir barreras al libre comercio e integrar las economías nacionales en mercados ampliados. Bajo el nombre de globalización e inspirados en el Consenso de Washington, los organismos financieros internacionales promueven incisivas reformas de liberalización, desregulación, apertura y privatización, para así establecer un nuevo orden económico mundial.

Fuertes reacciones ha suscitado la política de globalización. Sus más radicales opositores han propuesto la tesis de la "localización". Opinan estos que, en un mundo plagado de desigualdades, la globalización "no funciona porque convierte a los países más pobres en mendigos de las naciones más ricas" y sostienen que la globalización no sólo no es inevitable sino que debe evitarse a toda costa. Básicamente, la "localización" consiste en que los países sean auto-suficientes, y enfoquen su producción en y para su propio mercado interno, fomentando el consumo de productos nacionales y protegiendo activamente su economía, incluso con aranceles y tarifas de ser necesario. La localización no aboga por la supresión de todo comercio internacional sino por la reducción de los intercambios de servicios y productos que no sean estrictamente necesarios y que se puedan producir a nivel local. Por supuesto, para que este sistema funcione es necesario que las naciones diversifiquen sus economías y reconstruyan sus mercados locales.

Según generalizada opinión, el proceso de globalización, incompleto y asimétrico, abre algunas opciones de desarrollo pero restringe y anula otras (Moncayo Jiménez 2004). El premio Nobel de Economía Joseph E. Stiglitz, sostiene que la globalización puede ser una fuerza benéfica y su potencial es el enriquecimiento de todos, particularmente los pobres, pero a la vez reconoce haber comprobado, como vicepresidente del Banco Mundial, que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo, y especialmente sobre los pobres en esos países, un efecto devastador. (Stiglitz, Joseph. 2002:11).

A pesar de haberse convertido la globalización en doctrina oficial de los principales protagonistas de la economía internacional, persiste una considerable distancia entre lo que la teoría económica predica de la glo-

balización y lo que de ella ha podido llevarse a la práctica. De hecho, coexisten diversos procesos de globalización pues, como señala Stiglitz, “no hay un solo modelo de mercado”.

La globalización no es uniforme. Uno es el comportamiento del modelo entre países de desarrollo comparable, que integran sus mercados en bloques económicos supranacionales, y amplían sus soberanías nacionales para constituir poderes públicos igualmente supranacionales. Las virtudes del modelo quedan en entredicho, sin embargo, cuando países con desarrollo desigual concurren a mercados que se amplían por medio de convenios cuyas condiciones son impuestas por quien es la parte fuerte. Finalmente, ningún beneficio es de esperar cuando la ampliación de mercados se realiza no en términos consensuados sino como consecuencia de la libre acción de las fuerzas económicas, esto es, cuando los países concurren en mercados no regulados ni competitivos.

Es por ello que la globalización plantea a los países en desarrollo el desafío de reconstruir o reinventar su institucionalidad, de manera que el Estado sea capaz de intervenir eficientemente el mercado, para regularlo y para garantizar la libre competencia<sup>1</sup>. Una institucionalidad nueva que, además, pueda generar las condiciones propicias a la productividad, el crecimiento y la competitividad. Condiciones tales como confianza, cultura cívica, cooperación público-privada, administración moderna y poder ciudadano.

De estas reformas a la institucionalidad bien saben los países que con mayor agilidad se han adaptado al desafío de la globalización. A pesar de su origen netamente económico, la teoría de la globalización ha impactado fuertemente en el pensamiento social y en las instituciones públicas. En el orden institucional la globalización ha desencadenado fenómenos de devolución de soberanía hacia el plano internacional y hacia la sociedad civil. Nos ocuparemos de este último aspecto, de cómo el despliegue libre del mercado transforma la organización interna del Estado y le obliga a modernizar el aparato administrativo, en búsqueda de mayor eficiencia y de legitimación democrática, apelando a la institución municipal. Adicionalmente trataremos de cómo una reforma municipal a profundidad exige una reconsideración del papel de los niveles territoriales intermedios, a través de nuevos conceptos y de instituciones flexibles, en donde mucho viene a contribuir la teoría del federalismo.

## Globalización y sus efectos en el orden institucional

### De la guerra global a la paz global

El orden global de los últimos quince años suele percibirse como una repentina mutación inducida por el desenlace, ciertamente inesperado, de la guerra fría, cuando se derrumbó a escala mundial el modelo político-económico del comunismo. Sin embargo, al hacer un balance del siglo, es interesante observar que todo este periodo proporcionó experiencias inéditas de globalidad, a manera de preparativo o aprendizaje de lo que a la postre se insinúa como el gran legado del siglo XX al siglo XXI, legado implícito que no ha dado aún sus mejores frutos, que puede describirse como la conciencia de un mundo fraterno y solidario, basado en ideales humanitarios en torno a derechos, pluralismo, justicia, democracia y desarrollo sostenible.

La paradoja de la globalización radica en que los pueblos fueron inicialmente globalizados por el padecimiento de las guerras generalizadas y sin fronteras, para posteriormente tener por primera vez la vivencia de un orden mundial sin amenaza de guerra global, donde las relaciones internacionales se tramitan en términos fundamentalmente económicos. Así, la razón histórica del siglo parece haber sido la de evolucionar inexorablemente, a partir de las soberanías, orgullos y ambiciones nacionales, hacia una comunidad de naciones cada vez más sólidamente afianzada.

El siglo XX proporcionó a la humanidad por primera vez la experiencia de las guerras globales, que arrastraron por fuerza a países de todos los continentes. El choque frontal de las ideologías, de las concepciones de gobierno y de los intereses coloniales globales, contribuyó a desencadenar dos guerras mundiales durante la primera mitad del siglo, y en la segunda mitad la humanidad se polarizó entre dos visiones económicas y políticas que rivalizaron por el predominio mundial en una guerra no declarada que la historia denominó la "guerra fría". El duelo planetario de la segunda mitad del siglo XX entre las doctrinas liberal y marxista, que bien habría podido resolverse a favor de cualquiera de los dos contendores, fue la antesala del pensamiento único de hoy.

Ahora, como en otras oportunidades históricas, el nacimiento de un nuevo orden mundial reclama su expresión en un pensamiento igualmente

universal. La historia de los grandes imperios así lo ilustra. Cuando por las conquistas de Alejandro Magno se impuso a los pueblos antiguos de tres continentes la civilización helénica como cultura común, la filosofía política de Platón y Aristóteles se vio sustituida por las doctrinas individualistas y a la vez universalistas de Epicuro y los estoicos. El pensamiento único propio del orden “mundial” regentado por el Imperio Romano será, en el clímax de su poder, el contenido en las doctrinas religiosas y políticas del cristianismo. El Imperio Británico fue en el siglo XIX el portavoz de las doctrinas políticas y económicas del liberalismo parlamentario y manchesteriano.

En las postrimerías del siglo XX se tramitó una rápida transición del mundo bipolar de la guerra fría al mundo unipolar contemporáneo, que ofrece a la humanidad por primera vez la experiencia de una cultura planetaria en donde los argumentos de orden ideológico parecen haber cedido a determinados principios de racionalidad económica. En esta nueva civilización la economía ha prevalecido sobre la política como nervio articulador del orden colectivo y las relaciones sociales. Una teoría económica, el fundamentalismo de mercado defendido por el neoliberalismo, una doctrina entre tantas que ha producido la contemporánea ciencia de la economía, se ha convertido en “pensamiento único” y orienta el proceso de la globalización. La globalización tiene muchos detractores, pero es interesante observar que también se ha generado autocritica al interior de la globalización, según la cual esta no es en sí misma buena o mala, sino la forma como se ha gestionado.

### **Efectos de la globalización sobre las instituciones**

Los cambios de la globalización han precipitado la crisis definitiva del Estado-nación y del tradicional concepto de soberanía con él asociado. En algunos casos, el Estado resulta ser demasiado pequeño para actuar con eficacia, y en otros demasiado grande. De allí que sea objeto de grandes presiones para que redistribuya autoridad, tanto hacia arriba como hacia abajo ( Kennedy. 1993:32). Al redistribuir autoridad ha tenido que resignar parte de su soberanía, tanto en favor de bloques supranacionales como de comunidades locales y regionales. La soberanía ha dejado de ser aquel *poder supremo que reina sobre súbditos y ciudadanos sin restricciones legales*,

el poder de los Estados ya no es soberano, supremo, perpetuo, legal, indivisible, intransferible ni omnipotente, como predicara Jean Bodino (Hernández Becerra.2002).

La soberanía estatal tiende a desplazarse hacia formaciones supranacionales, que sustituyen al Estado en áreas importantes como la política monetaria, la justicia, la regulación de los servicios públicos y del comercio, medio ambiente, política exterior y seguridad, dando lugar a una concepción ampliada de soberanía y de ciudadanía. El caso más elocuente es el de la Unión Europea, que se dispone a adoptar su propia Constitución Política.

El vaciamiento de poder estatal “hacia abajo” viene ocurriendo a través de crecientes y cada vez más generalizados procesos de descentralización territorial. La descentralización territorial interesa por igual a todo tipo de Estado, pues bien sea este unitario, federal, regional o autonómico, se ha encontrado útil y conveniente adelantar y profundizar procedimientos de devolución de competencias hacia los niveles inferiores de gobierno, esto es, hacia los municipios y hacia los niveles territoriales intermedios.

La huída de la soberanía estatal no implica que el poder del Estado se haya hecho difuso o que el Estado haya dejado de cumplir un papel determinante en la ordenación de la vida social. Lo que ocurre es que la organización y las funciones del Estado se están transformando y flexibilizando para adaptarse a las demandas de integración y de bienestar del mundo contemporáneo, ganando incluso en poder coercitivo.

Nunca como hoy han sido tan poderosas las instituciones públicas, especialmente en los países industrializados. Si bien los teóricos del neoliberalismo la han emprendido contra el intervencionismo estatal para consagrar el fundamentalismo de mercado, lo cierto es que en el mundo de economía global al que apunta nuestra época ha sido necesario reforzar los poderes del Estado para encauzar ordenadamente las poderosas fuerzas que actúan en el mercado.

Estados Unidos de América, la Unión Europea, Japón o la China, para mencionar algunas de las megaeconomías del planeta, cuentan con instituciones formidables que les permiten, desde la óptica de lo público, someter el mercado a reglas estrictas de orden sanitario, ambiental y tarifario, para velar por estándares mínimos de seguridad, salubridad, calidad y cobertura, y para hacer respetar las reglas de la competencia.

Poco o nada de esto es posible en países de débil institucionalidad, circunstancia que los condena a ser países perdedores en el mundo globalizado. Como ha señalado Stiglitz, “cualquiera que sea el estadio de desarrollo político y económico de un país, los gobiernos marcan la diferencia. Las administraciones débiles y demasiado intrusivas han dañado tanto la estabilidad como el crecimiento” (Stiglitz. Op. cit.: 275).

## Lo global refuerza lo local

Hace unas décadas el sociólogo canadiense Marshall Mc Luhan, pionero en el estudio del impacto de los medios en la sociedad moderna, propuso la idea de que vivíamos una edad de “oralidad secundaria” en virtud de la cual determinadas innovaciones tecnológicas generaban un antes y después en la historia.

En Mc Luhan se pueden distinguir dos momentos claves: la invención de la imprenta y el advenimiento del televisor. El primero de estos portentos imponía la letra impresa en culturas cuya fórmula para percibir el mundo era fundamentalmente oral hasta ese momento: un cambio cognitivo se produjo en lo que denominó la Galaxia Gutenberg. El segundo cambio, propio del siglo veinte, implicó el pasaje a una nueva oralidad, a la que denominó “secundaria”. Una de las características fundamentales de esta oralidad, como en toda oralidad, era la de sentirse como en la tribu. Cuando leo un libro, decía Mc Luhan, realizo un acto a solas (y fue así que la imprenta desencadenó un fuerte individualismo). Pero cuando en la televisión estoy mirando una serie, o la final del mundial, sé que en ese mismo momento hay millones de personas en el resto del planeta que están haciendo exactamente lo mismo que yo. Esa sensación, según expresión acuñada por Mc Luhan, era la de pertenencia a la Aldea Global. De esta profecía de Mc Luhan, acelerada por la revolución tecnológica, informática y de las comunicaciones de nuestros días, heredamos la globalización, uno de los conceptos más manoseados en las últimas décadas.

La noción de Aldea Global fue explícitamente concebida por Mc Luhan para dar cuenta del mundo homogéneo que parecía estar construyendo la televisión. Ahora bien, si en la era del Internet por globalización entendemos el mero aspecto técnico de una red que cubre el planeta en sentido geográfico o espacial, entonces el uso es legítimo. Pero si el término

tiene connotaciones de unificación, de homogeneización, de anulación de lo singular que distingue la identidad de personas y comunidades, entonces somos víctimas de un totalitarismo mediático que amenaza a la civilización.

Globalización no tiene por qué ser sinónimo de pérdida del derecho de una nación a enfatizar ciertas prioridades por encima de otras. La elección fundamental es si se permite que la sociedad sea definida por el mercado o que sea definida por los objetivos sociales libremente elegidos por cada nación en beneficio de la ciudadanía.

La teoría de la globalización ha dado lugar a contrateorías y muy diversas interpretaciones. En especial al estimular, como natural reacción, una valorización de lo local en relación dialéctica con la globalización, ha generado neologismos como *glocalización* (R. Robertson, *Globalization: Social, Theory and Global Cultural*. London, Sage, 1992) y *fragmegración* (Cit. Por Edgard Moncayo, op. Cit., p. 20), nociones que expresan, respectivamente, la globalización de lo local y la localización de lo global.

El académico venezolano Francisco González Cruz ha propuesto el concepto de "lugarización", definido como "todo proceso que lo local", entendiendo que lugar es "el espacio territorial íntimo y cercano donde se desenvuelve la mayor parte de las actividades del ser humano" (González Cruz, 2001).

En decir del economista colombiano Edgard Moncayo, "Es aparentemente una paradoja que, justo cuando la globalización sugiere un mundo en el que las distancias se estarían banalizando (sería el "fin de la geografía"), se esté produciendo, simultáneamente, una recuperación de la dimensión territorial, no solo en el plano teórico sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas" (Moncayo Jiménez, op. Cit: 19).

## Descentralización local y regional

Una de las claves para construir institucionalidad moderna y democrática es la descentralización territorial, por razones de tanto peso como que facilita la participación ciudadana, promueve el crecimiento económico, contribuye a estructurar los mercados internos, resuelve con mayor efi-



ciencia los problemas sociales, genera equidad. El eje de la descentralización es el municipio.

La descentralización territorial es la técnica organizacional que, desde la perspectiva del Estado, procura satisfacer dos demandas formidables de las sociedades de nuestro tiempo: mayor eficiencia de la administración pública y mayor democracia. Dado que la descentralización permite establecer administraciones autónomas en territorios delimitados, dirigidas por autoridades que eligen los propios habitantes de esos territorios, la descentralización emerge como condición necesaria para generar buen gobierno.

En la tradición colombiana el municipio ha sido considerado, esencialmente, una institución de naturaleza político administrativa, una circunscripción electoral, una administración pública descentralizada, una porción del territorio estatal, en fin, una entidad pública creada por el Estado para el cumplimiento de unos fines determinados en el ordenamiento jurídico. Mucho ha faltado, por tanto, desarrollar y profundizar la visión sociológica del municipio, entendido no como emanación abstracta de la institucionalidad, sino como comunidad o asociación natural de personas establecidas en un lugar determinado, que para existir y crecer debe satisfacer de manera eficaz necesidades colectivas, comenzando por las que son de naturaleza estrictamente local, las que derivan de las relaciones de vecindad y convivencia y se atienden mediante la autoorganización y la ayuda mutua.

Ahora bien, condición necesaria para que dichas comunidades naturales puedan incorporarse efectivamente a la vida de una nación, a la institucionalidad, a la economía monetaria y el mercado, a los beneficios que ofrece la vida moderna, es que el Estado les reconozca identidad política y, por consiguiente, suficiente capacidad jurídica y política para organizarse como grupo social, autorregular la vida local y arbitrar los medios necesarios para su desarrollo.

Colombia, como la mayor parte de los países del continente, ha registrado durante los últimos veinte años un importante periodo de transformación del Estado, al influjo de la poderosa fuerza de la descentralización territorial. Puesto que descentralizar consiste en distribuir competencias y recursos entre los distintos niveles geográficos de la administración pública, bajo la premisa de fortalecer los gobiernos territoriales, el Estado es hoy

muy diferente, en su organización y funcionamiento, del modelo centralizado de antaño, que concentraba el poder en la cúspide jerárquica nacional.

Las reformas institucionales para reimpulsar la descentralización se plantean en Colombia las siguientes prioridades en el orden municipal: densificación municipal, diversificación y flexibilización de los regímenes municipales, asociatividad institucional para implementar políticas de alcance regional, fortalecimiento del nivel territorial intermedio en el ejercicio de la subsidiariedad.

### **Morfología municipal y ausencia de política municipal**

El territorio colombiano se encuentra en una fase primaria de ocupación y poblamiento y, por tanto, de formación municipal, en el sentido de que vastas extensiones de su geografía, relativamente deshabitadas y escasamente desarrolladas, previsiblemente serán ocupadas en el futuro y se convertirán en asiento de nuevos municipios. De otra parte el país acusa un serio retraso histórico en la generación de municipalidades, si se tiene en cuenta que para una población total de 45 millones de habitantes tan solo cuenta con 1.098 municipios, lo cual arroja una media de 40.983 habitantes por municipio.

Para un país como Colombia municipalizar equivale a civilizar. Crear un municipio significa la posibilidad real de redistribuir la riqueza nacional, proveer servicios de salud y educación a la comunidad, fomentar el empleo, crear polos de desarrollo local, arraigar la población en sus lugares de asentamiento original, promover la legalidad y el respeto a las instituciones. Mucho se ha ponderado la trama de ciudades mayores e intermedias de Colombia. Pero hay otra Colombia que reclama urgente atención. De los 1098 municipios con que hoy contamos, 1005 pueden considerarse municipios pequeños por tener una población inferior a 30.000 habitantes. Representan el 92% de los municipios del país, poseen el 41% de la población total de Colombia (17,5 millones de habitantes), de los cuales 9,5 millones son pobres, y en promedio apenas el 20% de ellos cuenta con servicios públicos domiciliarios. Están en la frontera de la civilidad y son el escenario del conflicto. El Estado aún no reconoce sus características, potencialidades y condiciones socioeconómicas propias, y

por ello los municipios continúan sujetos a normas jurídicas y políticas públicas uniformes que frenan el proceso de la descentralización y, por tanto, de la autonomía y la democracia.

El Estado colombiano gobierna una sociedad desgarrada por el conflicto secular y administra un territorio demasiado extenso e incomunicado. Esta circunstancia ha inspirado el concepto de los municipios de la “Otra Colombia”, que alude a aquellos municipios pequeños y atrasados cuya situación se ha agravado con la presencia de cultivos ilícitos, la violencia política y escasa gobernabilidad. Con todo, existe una Colombia aún más marginal, la Colombia sin municipio, sumida en grados más agudos de conflictividad y pobreza. Una política de Estado para preservar la unidad nacional sometida a tan dura prueba debería empeñarse en convertir las asociaciones naturales de colombianos, dispersas en miles de lugares remotos, en asociaciones políticas partícipes de la nacionalidad común. La reticencia estatal frente al municipio o la ausencia de políticas públicas en relación con el déficit municipal en la sociedad colombiana, han hecho más difícil el proceso de ocupación del territorio y de construcción de nación.

### **Uniformidad jurídica**

La mayor parte de la organización política de los municipios está prescrita por la Carta Política. Todos los entes locales colombianos están sujetos a una organización *uniforme*, sin que entre en consideración su capacidad administrativa, su grado de desarrollo, el tamaño, la densidad demográfica o las actividades económicas predominantes. Por otra parte la Constitución reglamenta la organización política de los municipios de manera minuciosa, hecho que limita las posibilidades de desarrollar instituciones municipales funcionales, diversas y pertinentes.

En la estructura municipal del Estado no solo cuentan los grandes municipios, sino también, y de manera especial, los pequeños. Representan el mayor número, administran la mayor parte del territorio, permiten al Estado llegar a sitios alejados y remotos y son, por tanto, un factor esencial para garantizar su cohesión. Como bien se sabe, no es extraña al orden político de Estados modernos la existencia de municipios realmente pequeños, y en número muy elevado.

Cuando en Colombia nos referimos a los “municipios pequeños”, en ausencia de una definición legal del concepto, nos referimos a los municipios de menor población que pueden existir conforme a la ley. La política legislativa en este campo registra grandes oscilaciones. Para erigir a un poblado en municipio la ley 149 de 1888 exigía un mínimo de 3.000 habitantes; la ley 49 de 1931 incrementó la base poblacional a 8.000 almas, y la ley 14 de 1969 la fijó en un mínimo de 20.000 habitantes. A partir de la ley 136 de 1994, la población mínima descendió a 7.000 habitantes. Finalmente, la ley 617 de 2000 la ha aumentado a 14.000 habitantes. Salvo el caso excepcional de la ley 136 de 1994, es evidente que la legislación ha procurado mantener alto el requisito de población para dificultar el aumento numérico de los municipios.

Dado que en Colombia la ley prohíbe crear municipios con población inferior a 14.000 habitantes, es evidente que en nuestro país no se desea la existencia de municipios pequeños y que, si se atiende a los estándares internacionales, en rigor Colombia carece de municipios pequeños. Las cifras no son comparables, como tampoco el diagnóstico ni las soluciones, con los rangos internacionales, dado que en Colombia, de un total de 1.098 municipios, 1.065 tienen más de 5.000 habitantes, y apenas 133 menos de 5.000 habitantes.

El municipio se ha fortalecido pero ha generado desequilibrios estructurales en la Administración Pública. Con el ánimo de rodear de garantías institucionales al nuevo municipio, se le ha querido reconocer una gran autonomía, cuando lo esencial es determinar su autonomía en los asuntos estrictamente locales, definición que no encontramos claramente establecida en nuestro ordenamiento jurídico. De allí que la autonomía local se haya desbordado, con detrimento para el conjunto de la administración estatal, y para el propio municipio, que al tener que cargar con una autonomía sobredimensionada, no puede funcionar bien, pues se le exige más de lo que naturalmente puede dar, en especial los municipios intermedios y pequeños. Ante el departamento el municipio es no solo autónomo sino soberano e independiente y por ello el Estado pasa por una etapa de federalismo municipal de facto: sólo el Gobierno tiene capacidad para articularlos, convertido en administración itinerante que se conecta con las administraciones locales en semanales audiencias regionales. El Gobierno se ha convertido, quién sabe si a su pesar, en el directo y

legítimo interlocutor de los alcaldes. Para qué entonces el departamento, o la región que vendría a sustituirlo eventualmente?

## **Perspectivas de la reforma**

Es necesaria una gran reforma municipal que tome en consideración hechos protuberantes como los siguientes: que el modelo municipal de gobierno hoy vigente es anacrónico, que la Constitución de 1991 no reformó el municipio, que se ha enseñoreado la idea de la irreformabilidad del municipio, y que la uniformidad del régimen jurídico municipal frena el desarrollo y lesiona especialmente a los municipios menores.

*a. Diversificación de los gobiernos municipales.* Puesto que el municipio colombiano funciona con una estructura de gobierno y administración que en esencia no ha variado desde principios del siglo XIX, en nuestra opinión la verdadera reforma municipal está aún por hacerse.

Domina la sensación, especialmente desde que se instauró la elección popular de alcaldes, de que ya no es posible perfeccionar más en Colombia la organización municipal. Ello se debe a que nunca lo hemos intentado. Nos hemos habituado al modelo de gobierno municipal que siempre nos ha acompañado, nos hemos persuadido de que es así por una especie de ley natural, y equivocadamente suponemos que en el mundo entero los municipios se gobiernan en forma muy similar.

La uniformidad del régimen jurídico municipal perjudica especialmente a los municipios pequeños y son estos, por tanto, los que con mayor urgencia requieren de una gran reforma política y administrativa para hacer, especialmente de los pequeños, mediante una simplificación de sus competencias y estructuras, administraciones más especializadas en lo que pueden y deben hacer bien.

La modernización municipal de Colombia demanda categorización para diversificar los regímenes de gobierno local. La uniformidad jurídica frena el desarrollo de los municipios y perjudica a los menores, que en Colombia son más de mil. Al legislar para el municipio el Estado solo piensa en los mayores y desatiende a lo específico de los pequeños, a pesar de que son lo más numerosos y administran casi todo el territorio nacional. Cumaribo, por ejemplo, es “pequeño” porque cuenta con tan solo

58.327 habitantes, pero al tener jurisdicción sobre 66.674 km<sup>2</sup>, resulta más extenso que Costa Rica (50.700 km<sup>2</sup>) y Suiza (41.293 km<sup>2</sup>), y holgadamente duplica el territorio de Bélgica (30.518 km<sup>2</sup>).

Urge definir con precisión el ámbito de lo estrictamente local, que es donde rige propiamente el principio de autonomía. Igualmente es inaplazable descargar a los municipios del exceso de funciones que se le han asignado, diferenciar niveles competenciales por categorías municipales y distribuir las racionalmente con los departamentos. Al categorizar los municipios y definir las competencias propias de cada categoría, podría pensarse, por ejemplo, en organizar tres tipos básicos: municipios de “competencias plenas”, municipios de “competencias intermedias” y municipios de “competencias básicas”.

Cabría considerar innovaciones y alternativas al modelo gubernamental: elección de concejales para que estos elijan a uno de ellos para la función de alcalde; alcalde con funciones representativas y administración por un director ejecutivo; “administrador municipal” (*city manager*) designado o contratado por el concejo; gobierno a cargo de una comisión ejecutiva (*Magistrat* en Alemania) elegida por el concejo, donde el alcalde es solamente director de la comisión; concejo municipal reducido cuyo presidente sea también el alcalde; municipios con alcalde electo pero sin concejo, donde la participación y el control ciudadanos se ejerzan mediante cabildo abierto y revocatoria del mandato.

*b. Política de fomento municipal.* A partir de la categorización y simplificación de las administraciones municipales, el Estado colombiano debe implementar una política para crear probablemente 1.000 nuevos municipios pequeños con régimen de administración especial, que no deben generar cargas fiscales al Estado, y que servirán como espacios para garantizar la plena cobertura institucional del territorio y de la población (en términos de seguridad, servicios, justicia e inversión productiva). Así es, por ejemplo, en los Estado Unidos de Norteamérica, donde no son raros “municipios” con 15 o 20 habitantes, o en Francia, donde 25.000 de sus 36.000 municipios tienen menos de 500 habitantes, o en Italia, donde el alcalde de un municipio pequeño no recibe remuneración, y con medio tiempo de dedicación le basta para despachar los escasos asuntos locales de una comunidad de hasta 1.000 habitantes.

*c. Tópicos de la reforma.* La reforma municipal no puede pasar por alto los siguientes elementos:

- Reforma política a profundidad para mejorar la calidad de los administradores locales.
- Reingeniería de las organizaciones municipales para hacerlas más especializadas a la escala de sus diversas aptitudes y posibilidades y para derivar de allí una racional distribución de competencias y recursos
- Reestructuración del nivel intermedio para potenciarlo en el ejercicio de la subsidiariedad.
- Asociaciones y consorcios municipales, articulados funcional y financieramente a los niveles intermedio y nacional de gobierno.

La reforma municipal en Colombia no ha concluido. En nuestra opinión apenas comienza. El municipio viene evolucionando como parte esencial de un proceso de reorganización territorial donde no han podido ajustarse aún todos los elementos. Por lo pronto el auge municipal ha llevado incluso a creer que municipalización equivale a descentralización. Si bien el modelo territorial de Estado adolece de indefinición constitucional y de una relativa incertidumbre sobre la meta institucional a la cual debe llegar, la nueva era municipal que se vive en Colombia ha convertido al gobierno local en piedra angular de la acción gubernamental y punto de partida para construir, dadas las condiciones de nuestro país y de lo que él todos esperamos, un Estado social de Derecho, democrático y moderno. El desarrollo de la política local adquiere un nuevo y trascendental sentido en la era de la globalización. La mayor parte de los problemas que interesan al ciudadano tiene a la vez componentes mundiales y locales. Por tanto, no debe considerarse la política local de manera aislada, sino como parte integrante de un proceso más amplio: el desarrollo de las redes locales y sus conexiones con las redes regionales, nacionales e internacionales. Para ello la participación local resulta esencial. Debido al ímpetu con que actúan las fuerzas mundiales, el fortalecimiento del sentido de pertenencia a una comunidad es clave en el momento presente. La seguridad pública, el desarrollo económico, el bienestar social, la protección del medio ambiente y muchos otros campos comportan una dimensión

local importante, comprometen a los poderes públicos y suscitan la participación de los ciudadanos.

Frente a la arremetida internacional contra los gobiernos para precipitar tratados de libre comercio, los gobiernos municipales y de los niveles intermedios son la retaguardia en donde la comunidad podrá defender mejor sus intereses ante la eventual debilidad o los errores en que los gobiernos nacionales podrían incurrir al concertar desventajosamente los términos de dichos acuerdos. Paradójicamente, a medida que el planeta se va reduciendo a una aldea global, surgen mayores motivos para fortalecer la política local.

## Notas

- 1 “La globalización de la economía ha beneficiado a los países que han aprovechado esta oportunidad abriendo nuevos mercados para sus exportaciones y dando la bienvenida a la inversión extranjera. Pero los países que más se han beneficiado han sido los que se hicieron cargo de su propio destino y reconocieron el papel que puede cumplir el Estado en el desarrollo, sin confiar en la noción de un mercado autorregulado que resuelve sus propios problemas” (Joseph E. Stiglitz, *op. Cit.*, p. 309).

## Bibliografía

- González Cruz, Francisco. 2001. *Globalización y lugarización*. Universidad del Valle del Momboy, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, La Quebrada.
- Hernández Becerra, Augusto. 2002. *Las ideas políticas en la historia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Hernández Becerra, Augusto. 2003. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, en “Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?”. Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.
- Kennedy, Paul. 1993. *Hacia el siglo XXI*. Plaza y Janés, Barcelona.
- Moncayo Jiménez, Edgard. 2004. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia, PNUD y CEPAL, Bogotá.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *El malestar en la globalización*. Taurus, Bogotá.