

UTOPIÁS Y ACHAQUES DEL MUNICIPALISMO

Históricamente, el tema de la pertinencia del autogobierno local ha estado muchas veces planteado en términos de debates y de dilemas: filosóficos o políticos, unas veces; eminentemente técnicos o sencillamente pragmáticos otras. ¿Cuál debe ser, en definitiva, el enfoque que debe prevalecer para juzgar un régimen municipal, su estado actual, sus tendencias recientes y sus perspectivas?

Para buen número de eminentes hombres de pensamiento, de estadistas, de políticos, de juristas, las instituciones de gobierno local autónomo tienen una justificación *per se*, una razón de ser que atañe a la esencia de la teoría y la práctica de la democracia. Hombres tan profundos y agudos como Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill manifestaron su fascinación con la vitalidad y la potencialidad de la institución del autogobierno local: *Nacida de las manos de Dios, Aula de la Democracia*, fueron algunas de las expresiones elogiosas que les mereció esa institución. Tal concepción vincula la institución municipal con la idea y la teoría de la democracia desde su nacimiento, fundamentalmente bajo tres aspectos:

- a) Gobierno y administración de conciudadanos (autoridades cercanas, sensibles a las demandas de la comunidad, dolientes de las mismas carencias de los sujetos gobernados administrados);
- b) Aula de la democracia (carácter electivo de los gobernantes, práctica del gobierno por consenso, deliberación por asamblea, eficacia de la protesta);
- c) Transparencia de la gestión (corresponsabilidad,

representatividad, evaluación del desempeño, control documentado y oportuno).

Pero inevitablemente, como sucede con todas las instituciones, esa concepción ideal tuvo también que confrontarse con la realidad y, de algún tiempo a esta parte, afloran —cada vez con mayor intensidad— cuestionamientos que van más allá del reproche a un estado de cosas o a una tendencia política o a una gestión: que la relación efectiva de las gestiones locales con el ciudadano tienden a ser tan distantes como la que pudiera esperarse de la relación con los poderes centrales; que la diversidad, la complejidad y la escala técnica y financiera de las tareas desborda irremediablemente las capacidades de las administraciones, que tienden además a desenvolverse en una situación de continua emergencia, sólo para “salir del paso” sin ofrecer soluciones estables y significativas a los problemas, atrapados en una trama de clientelismos y condicionantes electorales permanentes, de todo lo cual no puede esperarse sino que esas instituciones sufran un implacable desgaste y caigan en una impotencia crónica en orden a la situación concreta de bienestar de la comunidad.

En suma, una parte determinante de los ciudadanos ha dado la espalda a la institución que desde el fondo de los tiempos había suscitado tantas esperanzas, como la referencia primera y más significativa del ideal democrático, y ese reflujo de desesperanza se ha manifestado en la tendencia a la baja en la participación en los eventos

electorales locales (que es una constante contemporánea, aun en los sistemas políticos más desarrollados) y en la pérdida, gradual pero constante, de espacios para la gestión local.

Finalmente, como otra manera de concebir la justificación de las instituciones de gobierno, se ha fortalecido la posición enteramente pragmática que parte de la formulación de una premisa: *¿Quién* (qué nivel de gobierno, qué nivel administrativo, qué modalidad organizacional, incluso) *puede hacer qué*: quién puede hacerlo mejor; quién puede hacerlo con mayor atinencia o vinculación con las expectativas de los ciudadanos; quién puede ser mejor evaluado, corregido, controlado, en el desarrollo de los procesos que corresponden a los cometidos públicos? Y de esa prueba desprejuiciada y fría emergería o quedaría sin sustento una nueva y más racional justificación de la administración local, que ya no sería meramente teórica o de estirpe "natural", sino que habría pasado por la constancia de su *idoneidad política*, de su *capacidad material* y de su *aptitud técnica* para la naturaleza, la cobertura y la índole de las tareas que se le encomienden. Y lo más importante es que, aun bajo esa rigurosa prueba, todavía existen muy sólidas razones para defender las potencialidades del autogobierno local y para promover su pertinencia y su viabilidad, pero es ineludible que las instituciones locales se sometan permanentemente a ese marco de exigencias, a ese imperativo irreductible que es la *regla de oro* en una democracia: que en el diseño de los fundamentos conceptuales e instrumentales del Estado la razón última es el bienestar de la gente. Al final, en el análisis último, el ciudadano es el Juez. James W. Felser afirmaba, a mediados del siglo pasado, que el sano arte de gobernar es aquel que converge en el punto en que se encuentra el ciudadano individual, o como pensaba Bolívar, imbuido de la ideas de su tiempo, que el mejor gobierno es aquel que es capaz de dar la mayor suma de felicidad a los ciudadanos.

La organización municipal y el falso dilema

Hoy se reconoce, en los sistemas constitucionales más avanzados, que el régimen municipal no es un mero adorno ideológico en el orden institucional de los Estados democráticos sino que su diseño, su desarrollo y puesta en ejecución desencadenan consecuencias relevantes para el sistema político, económico y social en su integridad, tanto para potenciar opciones y oportunidades como para anularlas o restringirlas. Lamentablemente, es muy pobre la documentación y los datos estadísticos con que se cuenta en Venezuela para medir y ponderar con suficiente rigor científico la importancia de la gestión pública municipal en el contexto general de la gestión pública y para extraer de allí la evidencia documentada y circunstanciada de sus fortalezas y debilidades. Eso habría sido lo prudente, por decir lo menos, a la hora de abordar la tarea de la revisión y reformulación de la trama normativa relativa al régimen municipal, de una trascendencia formidable para el futuro de un país, cuando se trata nada menos que de poner ese régimen a tono con las nuevas exigencias complejas y crecientes de orden prestacional que las administraciones públicas deben enfrentar en un ambiente político, social y técnico en transformación acelerada, y de las exigencias relativas a la promoción del ejercicio efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos. Ya en 1933 decía el ilustre jurista español Jordana de Pozas que hay algo más grave que la falta de cifras que traduzcan esas realidades, y es la falta de ideas claras para apreciarlas y valorarlas: «En el umbral de toda reforma de una institución ha de estar el juicio que esa institución merezca al reformador».

Y ese proceso se abordó otra vez bajo la atadura del esquema que en su momento determinó la sanción de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1978 y su reforma en 1989. Nuevamente la reformulación del régimen municipal ha sido una reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, que fue un instru-

mento normativo de muchos méritos pero concebido bajo premisas que se correspondían con otro momento, con otras experiencias y con otras expectativas.

En la Constitución de 1999 se ratifica la tradición de nuestro sistema municipal en lo que respecta a sus fuentes normativas: la propia Constitución, como fuente suprema de orden vinculante; inmediatamente después, la legislación nacional orgánica que desarrolle los principios constitucionales; seguidamente, en el grado inmediato en la jerarquía normativa, la legislación de los Estados relativa a la organización municipal y a la división político territorial, en cada jurisdicción. En el año 2001, cuando se iniciaba el trabajo de la Comisión especial para la formulación del proyecto de Ley, observé: "Sobre este aspecto, aspiro a, y propongo que, se respeten los espacios previstos en la Constitución, incluso, si se quiere, naturales para el ejercicio de las potestades organizadoras de los poderes subnacionales, en este caso las prerrogativas de creación normativa de los concejos legislativos estatales para contribuir a desarrollar ese régimen. Reiteradamente, y en particular durante el proceso de reforma de 1989 alerté sobre la amputación que se hizo desde la concepción original de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en 1978, de una pieza clave para el enriquecimiento del régimen municipal, que es particularmente dinámico: la concepción de aquella Ley y de sus posteriores reformas dejó vacía la potestad constitucional organizadora de sus municipios atribuida a los estados, enunciada en la Constitución de 1961 y reiterada ahora en el numeral 2 del Artículo 164 constitucional. Esa concepción expansiva de la legislación nacional, más bien esa tentación expansiva, no ha desaparecido. La asignación de un papel relevante a esa potestad organizadora estatal y a la propia potestad auto organizadora de los municipios, en el desarrollo del régimen municipal, plasmó una visión, dejó constancia indeleble de una valoración del Constituyente. Están allí esas potestades, y tienen un espacio garantizado e irrestricto, y deben ser

promovidas y no cercenadas ni esterilizadas, porque el Constituyente las valora como piezas que no son prescindibles en el mecanismo de conformación del marco integrado normativo y de gestión deseable. Vale la pena tomar en cuenta cómo resurge siempre la tendencia a repetir los errores de esa visión cosmogónica, exhaustiva, de leyes que no dejan rendija para que se aloje la contribución de los demás niveles de creación normativa en los estados y en los municipios" (Escalona, 2001).

A lo largo de mucho tiempo se ha venido discutiendo (y no sólo entre nosotros) si en los instrumentos fundamentales en los cuales se sustenta el régimen municipal debían crear dispositivos que tendieran a restringir la creación de nuevas unidades político territoriales autónomas, o si se debía más bien tender a promoverlas. La mayoría de los sistemas constitucionales actualizados propenden a una matización, a una ponderación entre el valor eminente y plausible de democratización que tiene el nacimiento de un municipio en tanto que instancia de gestión autónoma, con algún tipo de exigencias objetivas que den indicio de su viabilidad mínima, y específicamente en lo territorial, financiero y administrativo. Pero esas exigencias no pueden ser uniformes, como no pueden ser uniformes los atributos fiscales, ni la organización del gobierno y la administración, y, en particular, no puede ser uniforme el catálogo de competencias que tiene frente a sí un municipio rural de población escasa con el que encara un gran municipio industrial; esta es una verdad tan evidente que no requiere mayor argumentación. La respuesta al falso dilema planteado en términos de ¿muchos o pocos municipios? es entonces, inequívocamente: MUCHOS MUNICIPIOS, SÍ, PERO NO TODOS IGUALES, NO TODOS CON LA MISMA ORGANIZACIÓN, CON LAS MISMAS PRERROGATIVAS, CON LAS MISMAS POTESTADES COMPETENCIALES Y FISCALES.

En la Constitución existen principios aplicables con carácter general al funcionamiento de las administraciones públicas, que permitan haber creado las hipótesis regla-

das para que se pudieran dar las intervenciones de unas administraciones en el ámbito de las funciones asignadas a otra, cuando dichas funciones no han sido atendidas o lo han sido de manera insuficiente, a fin de contribuir a superar el efecto de "vacío vertical intrínseco" señalado en medios especializados, que tiende a producirse en la secuencia de atribuciones prestacionales, para cuya atenuación se recurre a prácticas indeseables que sólo disimulan o aplazan las manifestaciones del incumplimiento, la negligencia o la ineficacia de las gestiones públicas, y que no pasan de ser amagos de solución inocultablemente transitorios, liberan recursos para actividades y gastos no prioritarios y dan lugar, en el corto o en el mediano plazo, a desenlaces insatisfactorios y muchas veces graves. El remedio de fondo se encuentra, en mi opinión, en la *especialización* de las administraciones públicas territoriales, como regla general, y en la definición eficiente de prestaciones mínimas obligatorias en cada nivel.

Por otra parte, en la Constitución se crearon las condiciones para que la legislación fuera más audaz en la promoción de escenarios y ámbitos prestacionales novedosos y participativos, de amplios y fecundos desarrollos de formas de autogestión vecinal y de creación de nuevos sujetos y agentes de gestión local de base asociativa vecinal, sin sacrificio de su eficiencia, a los fines de la modificación de la composición sectorial del gasto y de la articulación del gasto municipal con las políticas redistributivas del Estado. Basta invocar la segunda reforma sufrida por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en tan corto lapso de vigencia, y la sanción, conexas con ella, de la Ley Especial de los Consejos Comunales, el 06-04-2006 (G. O. N° 5.806 Extraordinario del 10-04-2006) como una verificación de la rigidez del modelo legislativo expansivo que asumió la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal, fiel a su vinculación con el antecedente de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

También la ordenación de las instituciones y potestades fiscales municipales, y su articulación y despliegue en el conjunto de las relaciones fiscales interjurisdiccionales, es uno de los más formidables retos en el proceso de creación o reformulación de un régimen municipal. En cuanto a ingresos se establece, a favor del municipio, una gama significativa de ramos tributarios, pero casi todos ellos estaban ya señalados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 o incorporados con la reforma de 1989, y del resto, la mayoría de ellos venían consagrados en los desarrollos legislativos después de 1978, como es el caso de la contribución especial sobre plusvalías inmobiliarias, generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos los predios por los planes de ordenación urbanística, que ya se encontraba atribuida al municipio en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987, hoy en trance de derogatoria por la sanción de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, ocurrida originalmente en fecha 11-08-2005 (G. O. N° 38. 279 del 23-09-2005), cuya entrada en vigencia estaba prevista para el 23-03-2006, pero reformada el 14-02-2006 (G. O. No. 38.388 del 01-03-2006), para extender el lapso de la *vacatio* hasta el 31-8-2006.

Pero lo más lamentable es que persista la uniformidad falsamente equitativa de los ingresos para el municipio, cuando se sabe que los tributos municipales definidos en el ordenamiento son típicamente urbanos y que condenan a los pequeños municipios, especialmente los de condición rural, a una insuficiencia financiera crónica.

Estas y muchas reflexiones se suscitan viendo que la oportunidad ha podido ser mejor aprovechada, de imponer en la Ley una nueva visión que propendiera a una mayor autenticidad de nuestro sistema municipal. Anota agudamente Patrick Jarreau, en el prefacio a una pequeña obra llena de interés, que un moderno diccionario de

las ideas traería bajo la entrada "Estado" el enunciado "por reformar" (Bacqué et al., 2000). También está todavía por reformar el régimen municipal venezolano, y una sociedad expectante e impaciente no va a ser indefinidamente indulgente con la vieja utopía del escenario "natural", imprescindible y fecundo de la gestión *de* los vecinos, *para* los vecinos y *con* los vecinos por los ciudadanos, para los ciudadanos y con los ciudadanos, a pesar de que todavía hay argumentos para reivindicar la visión del municipio como una pieza útil en el engraje del proceso político, social y prestacional.

BIBLIOGRAFÍA

- 122 BACQUÉ, Raphaëlle et al.
2000
Voyage indiscret au coeur de l'état.
Bibliothèque Politique, Le Monde, Paris.
- ESCALONA, Juan Jacobo
2001
Intervención en el Foro convocado sobre los trabajos de la Comisión especial, por invitación de la Asamblea Nacional.