

la Venezuela del siglo XIX reflejan esta tensión entre el poder central y el regionalismo y poderes locales, muchas veces ligados al caudillismo característico de este período de nuestra historia. Desde sus comienzos, la Constitución y las leyes de la República de Venezuela mantienen principios de Federación y de poder local. La Constitución de 1857 crea el "poder municipal", lo considera autónomo, pero en la práctica es inofensivo frente al poder central. La Constitución de 1858 recoge esta idea de Poder Municipal haciéndolo aún más subordinado. Los textos posteriores también lo recogen pero siempre en la línea de una mayor centralización efectiva, aunque se consagre la autonomía municipal.

También en las Constituciones del período Castro-gomecista subsiste la existencia de los municipios y se afianza todavía más el poder efectivo del Estado Nacional. La Constitución de 1901 incluye dentro de las "bases de la unión", que los Estados deberán reconocer la autonomía de los municipios en sus respectivas constituciones. La Constitución de 1925 establece expresamente las competencias de las Municipalidades. Estas características existen en todos los textos constitucionales hasta 1947.

La historia del Poder Municipal hasta la muerte de Juan Vicente Gómez es, en resumen, la historia de una afirmación sin contenido, pues la tendencia real y triunfante es la de un progresivo centralismo de las funciones de gobierno en el Estado Nacional, a pesar de todos los recubrimientos y proclamas federalistas, proceso que culmina con la total hegemonía del Estado Nacional gracias a la explosión

petrolera. La vida municipal durante este período va languideciendo y en 1936 es prácticamente inexistente.

5. MUNICIPIO Y PROYECTO DEMOCRÁTICO VENEZOLANO

Podemos caracterizar el proceso venezolano a partir de 1936 como el surgimiento y consolidación progresiva de un proyecto democrático liberal en lo político, lo económico y lo social. Dentro de este proyecto y del proceso mismo, los municipios tienen también un papel que cumplir. Son vistos, por una parte, como uno de los factores fundamentales de democratización de la vida nacional y de posibilidad de participación de la población en el ejercicio de las libertades democráticas que se pretenden establecer. Pero, por otra parte, sufren también todas las tensiones del complejo proceso de modernización y "desarrollo" que este proyecto implica y que tiene como parte de su racionalidad la tendencia a la centralización y a la concentración de las decisiones en niveles más bien altos.

La Constitución de 1947, expresión clara de este proyecto democrático, considera a los Municipios y a los Distritos Municipales como subdivisiones territoriales de los Estados. Además, dedica el Título V al Poder Municipal, ejercido en cada Distrito por el Concejo Municipal. Reconoce la autonomía municipal y delimita el área de su competencia que reúne funciones administrativas, de servicios, control urbanístico, etc. Establece, además, que los concejales sean elegidos por votación universal, directa y secreta.

La Constitución de 1961, que rige la consolidación de este proyecto demo-

crático, no habla ya de Poder Municipal, sino que se refiere a los Municipios como un Capítulo dentro del Título I que legisla en relación al territorio de la República y su división política. Se reconoce en los Municipios la "unidad política primaria y autónoma" de la organización nacional (art. 25o.). Establece, también, los límites de la autonomía y competencia de los Municipios.

La generalidad de los líderes de la democracia venezolana considera el funcionamiento de los Municipios como uno de los elementos claves del ejercicio de la democracia por el pueblo. La experiencia de estos veinte años nos dice que aún estamos lejos de este deseo y que existen tendencias contradictorias dentro del sistema mismo.

La cuestión municipal sigue siendo una interrogante y un reto para todas las fuerzas y corrientes de nuestro sistema político. Las condiciones actuales y la mirada al futuro nos exigen una gran dosis de creatividad para buscar formas efectivas de participación popular que realicen lo que la tradición municipal ha dejado en nuestra historia al menos como deseo. □

NOTAS

- (1) Cf. BREWER-CARIAS, A. *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, p. 35.
- (2) Instituto Panamericano de geografía e historia, Caracas, 1961. Reeditado por la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1977.
- (3) *Disgregación e Integración*, Caracas, 1930.
- (4) VALLENILLA, o.c., p. 26
- (5) GABALDON M., o.c., p. 39
- (6) VALLENILLA, o.c., p. 88
- (7) citado por VALLENILLA, o.c., p. 97
- (8) *Doctrina del Libertador*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1976, pp. 259-260.

PARTICIPACION POPULAR Y LEY MUNICIPAL

JUANCARLOS NAVARRO

El 18 de agosto de 1978 apareció publicada en la Gaceta Oficial la Ley Orgánica de Régimen Municipal, aprobada 11 días antes por el Congreso Nacional. Fue este hecho la culminación de un largo proceso que partiendo de la Constitución Nacional de 1961, y un primer antepro-

yecto que data de 1964, ha llevado a la promulgación de un instrumento jurídico que intenta dar respuesta a los cambios ocurridos en la localidad venezolana, introduciendo renovación en las estructuras administrativas y organizativas del municipio, y unificando la dispersa normativa

legal (una por cada estado) existente al respecto.

La larga espera por esta ley se hacía ya intolerable, cuando en 1976 se realizaban las primeras discusiones parlamentarias en torno al Proyecto presentado entonces. Una fuerte corriente de opiniones

públicas presionaba e intentaba intervenir en el proceso de debate, empujada hacia la participación por lo intolerable del comportamiento de los Concejos Municipales durante los últimos años, convertidos, especialmente en las principales ciudades del país, en asiento de la más descarada corrupción, y en fuente permanente de escándalos públicos, en perjuicio siempre de las comunidades que supuestamente debían representar.

La ley en definitiva promulgada ha sido objeto de duras críticas y de interesados elogios por distintos núcleos de opinión. Más allá de unos y otros, debemos tener presente que una ley sobre el poder municipal, aun suponiéndola todo lo perfecta que quepa en la imaginación, no será por sí sola capaz de erradicar la corrupción, el tráfico de influencias y el clientelismo partidista que han signado la vida de nuestros concejos, males estos que responden a causas firmemente enraizadas en el funcionamiento de nuestro sistema político y nuestra organización social. Por otra parte, AD y COPEI, al presentar y aprobar la ley tuvieron buen cuidado de no sobrepasar los límites de una legislación que conserva esencialmente el status vigente en la gestión del poder local venezolano, prestando muy poco oído a las sugerencias y necesidades de las poblaciones afectadas y mucha atención a las exigencias de sus propias maquinarias partidistas.

Con esto, hay que contar con que la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal constituye el marco legal en que se desenvolverá en el futuro previsible la acción política y administrativa de las localidades venezolanas, por lo que resulta importante conocerla y percatarse de las tendencias más o menos explícitas en su texto con miras a cualquier acción organizada en aras de la auténtica democracia local.

Pasemos revista pues, sin más preámbulo, a algunos de los principales contenidos de esta ley.

ASPECTOS GENERALES

La Ley Orgánica de Régimen Municipal consta de 11 títulos y 173 artículos. Comienza por definir el Municipio como la "unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada del territorio" (art. 3) dejando establecida en el mismo artículo su personalidad jurídica y su finalidad en términos de lograr "el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad". A continuación queda consagrada la autonomía del Municipio en los aspectos de elección de sus autoridades, gestión de asuntos de su competencia y creación, recaudación e inversión de sus ingresos (art. 4). La ley, en todos estos sentidos, recoge y desarro-



lla los principios contenidos en el capítulo IV del título I de la Constitución Nacional.

Identifica prácticamente el Municipio con las entidades hasta ahora denominadas Distritos, si bien la vigencia de estos como división político-territorial permanece para fines de la administración nacional y estatal. La ley da gran discrecionalidad a las Asambleas Legislativas de los Estados en lo que se refiere a la creación, fusión o supresión de Municipios, aunque fijando con claridad los límites de su proceder al respecto. Abre también la posibilidad de crear Mancomunidades, Municipios foráneos, en áreas con centros poblados rurales y Distritos Metropolitanos para el caso en que dos Municipios contiguos crean conveniente unificar la gestión de un área urbana de más de 100,000 habitantes, a raíz de un proceso de urbanización de dos poblaciones preexistentes.

En el título III se señalan como competencia de los Municipios una amplia gama de servicios: agua, alumbrado, aseo urbano, cloacas, construcción y conservación de vías urbanas, cementerios, etc. así como la elaboración de planes de desarrollo urbano local, en coordinación con la autoridad nacional. Se establece además una gradación de servicios a prestar según el tamaño de la comunidad de que se trate. Para el desempeño de todas sus funciones, el Municipio podrá, si fuera conveniente o necesario, establecer concesiones y contratos con empresas públicas y privadas (en este caso mediante licitación pública), siguiendo a tal efecto la vigorosa reglamentación presente en el artículo 13.

El gobierno municipal lo ejerce el Concejo Municipal (para los Distritos Me-

tropolitanos se crearán expresamente Cabildos Metropolitanos), integrado por un número de concejales que oscila entre 7 y 17 según el volumen poblacional del municipio (art. 31). Una novedad importante se introduce en cuanto a la duración del mandato de los Concejos, que queda dividido en un primer período de 3 años, tras el cual el Consejo Supremo Electoral deberá convocar a elecciones para un segundo período de 2 años, completándose así el período constitucional. Esto brinda una oportunidad de rectificación a las comunidades, víctimas de un mal ejercicio del poder por parte de un Concejo a un plazo más razonable que el de 5 años hasta ahora pautado. Hay que tener en cuenta sin embargo que esta disposición (art. 33), en virtud del carácter progresivo de la aplicación de la ley, deberá esperar hasta que el Congreso así lo decida para entrar en vigencia.

ORGANIZACION DE LOS CONCEJOS

Las facultades y obligaciones de los Concejos Municipales son establecidas con suma prolijidad en los artículos 36 y 37; consisten en el conjunto de acciones, definidas con generalidad, destinadas a dar cumplimiento a la ley misma y a servir a la comunidad con eficiencia y honradez; van desde el nombramiento de sus propias autoridades y funcionarios hasta el sancionar los instrumentos legales correspondientes al ejercicio de sus funciones. En este punto de los instrumentos legales, el gobierno municipal sigue disponiendo de Ordenanzas, Acuerdos, Decretos y Resoluciones, sin que se registren innovaciones al respecto. Vale la pena destacar en esos artículos la existencia de un par de ordinales en los que se establece la

obligación de parte del Concejo de mantener informada a la comunidad de sus actividades y de estimular la solidaridad y la colaboración entre los vecinos. La ley establece con claridad y detalle las obligaciones del Presidente, Vice-presidente, Secretario, Administrador, Síndico Procurador y Contralor Municipales.

De entre todos merece especial atención la figura del Administrador Municipal. La ley introduce una curiosa distinción entre el gobierno municipal, ejercido como ya dijimos por el Concejo, y su órgano de ejecución, que viene a ser el susodicho Administrador. Este cargo aparece dotado de un poder considerable, al ser el encargado de instrumentar y llevar a cabo las políticas y decisiones emanadas del Concejo, la lectura de la larga lista de atribuciones que le son inherentes, expuestas en el art. 65, da una idea de la amplitud tan grande de sus competencias —desde supervisión y asesoramiento técnico hasta la celebración de contratos y la presentación de proyectos de presupuesto— al punto que extraña su concentración en una sola persona. Como figura, está tomando directamente de la legislación norteamericana, aun siendo los Estados Unidos un país de una tradición de gobierno local muy diferente a la venezolana, de raíz ibérica. Su justificación evidente es la eficacia a través de la concentración de poder; su significado real puede ser, por un lado, la aparición de conflictos de competencia administrativa entre el administrador y el Concejo y, por otro, el de introducir por la puerta trasera un elemento antidemocrático en una ley presentada como democrática, máxime teniendo en cuenta la naturaleza del juego partidista a que nos tienen acostumbrados AD y COPEI.

Por lo que toca a la Hacienda, los Municipios dependen para sus ingresos de una compleja red de recaudaciones y asignaciones entre las cuales resaltan las tasas por prestación de servicios públicos, los impuestos, ingresos patrimoniales y el Situado Constitucional. Se reglamenta también con suma escrupulosidad lo relativo a los terrenos ejidos y a su adquisición y enajenación (art. 107).

Hay que señalar que de la lectura de la ley en su conjunto se desprende a la impresión de una mala conciencia respecto a la corrupción. Los artículos y títulos más prolongados y detallados son, con mucho, aquellos que tienen que ver con el manejo de los inmuebles del Municipio, la realización de contratos con particulares, la aprobación y características del presupuesto, las atribuciones de la contraloría (municipal y nacional), el control de la eficiencia y probidad de los funcionarios y aspectos similares; de hecho, uno de los impedimentos para que un ciudadano sea elegi-

ble como concejal es el de ser contratista o deudor del Concejo, y a los concejales se les prohíbe, entre otras cosas, "intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén interesados personalmente o lo estén su conyuge o pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o empresas en las cuales sean accionistas" (art. 55 ord. 1). Parece claro que esta característica de la ley obedece a la percepción del caos moral y administrativo en que se encuentran los Concejos, y a la intención de ponerle correctivos. Esto es loable y el que se halla reflejado en la ley lo es aún más, pero sin dudar quedan abiertas ciertas vías al tráfico de influencias de las roscas municipales. Todo por aquello de que quien hace la ley hace la trampa. La forma verdaderamente efectiva de operar en un sentido corrector de los vicios es acercando las comunidades al concejal, acrecentando la democracia y la participación locales; en este aspecto la ley se queda bastante corta, pero contiene disposiciones de interés.

LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA GESTION MUNICIPAL

En este punto neurálgico para una ley que pretende reglamentar la gestión del gobierno de las localidades del país, se contemplan, aun con serias limitaciones, ciertas formas participativas para los vecinos y los electores.

Aparte por supuesto del derecho a elegir y ser elegido, con las únicas limitaciones señaladas en la ley, y de algunos artículos alusivos, que ya hemos señalado, destaca el reconocimiento de personalidad jurídica a las Asociaciones de Vecinos y una incipiente reglamentación de sus características, que aunque bastante positiva, puede llegar a convertirse en un arma de doble filo contra esas asociaciones espontáneas que hoy proliferan en los barrios, y las urbanizaciones del país, y se han venido constituyendo en las auténticas defensoras de las comunidades y del ambiente urbano, en frecuente enfrentamiento con los propios concejales (art. 148, 149 y 150). La Ley Orgánica otorga a estos y otras asociaciones de la comunidad (e incluso a grupos de 1.000 electores) la iniciativa de someter a consideración obligada del Concejo proyectos de Ordenanzas y a pedir reconsideración de cualquiera de las aprobadas por la Cámara (art. 151 a 155), fijando incluso los plazos en los cuales ésta se halla obligada a decidir al respecto. También se da iniciativa a los electores para proponer a la Asamblea Legislativa la creación de nuevos municipios (art. 17, ord 1).

Particularmente interesante en lo que toca a la participación ciudadana parece el artículo 147 donde se reglamenta

la realización de un Cabildo abierto por lo menos una vez cada tres meses, sesiones en las cuales el público presente tendrá derecho a voz y se considerarán las materias que él haya presentado. A dichos cabildos, sin duda una buena oportunidad de acercar las comunidades a los concejales, deberán ser expresamente convocados las asociaciones representativas de la localidad.

En lo que respecta a los problemas de zonificación, uno de los puntos claves en el problema del poder local y lugar principal de los enfrentamientos entre las comunidades y los influyentes intereses de la industria de la construcción, el art. 165 establece limitaciones severas a los cambios arbitrarios de zonificación, estableciendo entre otras cosas la necesidad del sometimiento de los vecinos para realizar alteraciones urbanísticas. Sin embargo, el referido artículo forma parte de las Disposiciones Transitorias y queda a la espera de la promulgación de la eternamente pospuesta ley que regule la materia urbanística.

Uno de los flancos más atacados es el de no establecer explícitamente la elección uninominal en sustitución de la elección por planchas, que indudablemente constituye la mejor manera de perpetuar las roscas de AD y COPEI en la gestión de los Concejos. La ley, sin embargo, tampoco cierra la posibilidad de alterar en el futuro el sistema de elección.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde el punto de vista de todo partidario de la organización y de la democracia de las comunidades, la Ley Orgánica de Régimen Municipal constituye un instrumento legal con serias limitaciones y que no está dirigida ni es apta para solucionar la actual crisis de los municipios venezolanos. Contiene, sin embargo, algunos rasgos positivos que deben ser aprovechados por todas las organizaciones para los cuales el logro de la democracia sea algo más que un slogan demagógico como lo ha sido para los dos grandes partidos del status.

Esto debe tenerse claro a la hora de proyectar expectativas hacia una ley que, no olvidarlo, ha sido pensado para repintar la fachada de una institución desgastada por una crisis interna. En su aplicación progresiva, la ley dispone que para las decisiones de 1979 se conserve la actual división de municipios, a reestructurarse en el transcurso del próximo período constitucional. Según esto, en las elecciones del 3 de junio elegiremos 1475 concejales que se desempeñarán en 191 concejos dentro del marco legal que hemos tratado de esbozar aquí.

Estemos a la expectativa y veamos a la ley en funcionamiento. □