

SISTEMA POLITICO Y ELECCIONES MUNICIPALES

JUAN CARLOS REY

- * En los países más desarrollados política y económicamente de occidente, cada día adquiere mayor importancia la política local y municipal.
- * El renovado interés por la institución municipal se produce entre nosotros en momentos en que, tanto los cambios económicos como socio-políticos más recientes, parecerían presagiar muy poco porvenir a las instituciones de tipo local.
- * Las organizaciones locales de los partidos tienden a ser no representantes de los intereses de las respectivas localidades ante el partido, sino representantes de los intereses nacionales del partido ante sus localidades.
- * En los cinco años en que no se celebran elecciones, los votantes no tienen oportunidad de expresar su crítica o reprobación a la gestión de los funcionarios municipales.

Es un hecho notable y digno de subrayarse el que, en los países más desarrollados política y económicamente de occidente, se observa que cada día adquieren mayor importancia los problemas de política local y municipal. Esto no sólo ocurre en los Estados con fuerte tradición de poderes locales, como es el caso, por ejemplo, de Inglaterra y los Estados Unidos, sino también en aquellos de tradición centralista. Así, de todos es conocida la importancia política que se atribuye a las elecciones municipales en países como España, Francia e Italia, para sólo citar los casos más conocidos; importancia que es casi equiparable a la de las elecciones nacionales. Y es curioso que este creciente interés por la política local se produzca, precisamente, cuando el desarrollo alcanzado por muchos países, con sus nece-

sarias consecuencias de homogeneización y mayor interrelación e interconexión entre regiones y localidades diversas, parecía hacer pensar en la necesidad de poner fin a todos los localismos y particularismos, en favor de unidades políticas más amplias, homogéneas e integradas. Se diría que este repuntar de la dimensión local de la política -que, por cierto, también va frecuentemente unida a una revitalización de nuevas formas de regionalismo- significa la toma de conciencia de la necesidad de recuperar dimensiones de la vida política injustamente relegadas a un segundo plano, cuando no al olvido; significa la necesidad sentida de no limitar el debate político a problemas un tanto ideológicos abstractos, sino incluir también aquellos mucho más inmediatos que afectan la vida cotidiana de la comunidad. problemas tales como el transporte público, la vivienda, el aseo urbano, etc.

También en Venezuela los problemas de política local y municipal, que durante muchos años habían sido justamente descuidados en beneficio casi exclusivo de los de política nacional, han pasado recientemente a ocupar el centro de la atención del país. El nuevo régimen municipal y las elecciones municipales se-

paradas, han despertado grandes expectativas y esperanzas -aunque algo enturbiadas recientemente por los temores de una alta abstención- como si a través de la revitalización del municipio se pudieran superar al menos algunas de las deficiencias de nuestro sistema político.

MUNICIPIOS Y PARTICIPACION

Muchos tienden hoy en día a ver en el Municipio el instrumento adecuado para introducir importantes valores relacionados con la participación democrática y la eficacia en nuestro sistema político. No falta incluso, en algunos, una cierta idealización romántica del poder local, que lleva a ver en éste un valor o un fin en sí y que podría llevar serias frustraciones si, como es no sólo posible, sino también probable, el experimento que vamos a iniciar no conduce a corto o mediano plazo a los cambios deseados.

Es notable, también, que este renovado interés por la institución municipal se produce entre nosotros en momentos en que, tanto los cambios económicos como socio-políticos más recientes ocurridos en nuestro país, parecerían presagiar muy poco porvenir a las instituciones de tipo local. Me limitaré a señalar muy bre-

* Este es un resumen de la intervención del Dr. Juan Carlos Rey, actual Director del Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U. C. V., en las "Jornadas sobre el Régimen Municipal", organizadas por el Instituto de Derecho Público de la misma universidad y el Ateneo de Caracas, durante el pasado mes de Mayo.

vemente algunos de esos cambios.

En primer lugar, las grandes inversiones en obras de infraestructura y servicios públicos para un crecimiento económico acelerado que —con todas sus deficiencias y limitaciones— han signado la política gubernamental de los últimos años, parecen escapar a las posibilidades de gestión local y exigir, por el contrario, instancias de gestión, toma de decisiones y coordinación más amplias. En segundo lugar, el proceso de urbanización que ha experimentado el país, por una parte, diluye las diferencias y particularismos locales y, por otra parte, crea patrones de concentración urbana e industrial y zonas de influencia e irradiación económica que difícilmente son aptas para la gestión de los entes locales tradicionales. En tercer lugar, el creciente proceso de homogeneización política territorial —que se manifiesta claramente a través de los resultados de las últimas elecciones nacionales— hace que el nivel local o el regional no exprese una división política particular, sino que responda, en términos generales, a las mismas grandes líneas de división política que existen a nivel nacional.

Entonces, si de acuerdo a estos rasgos o característica cabría esperar que el nivel político municipal tuviera cada vez menos importancia, ¿qué es lo que explica que haya pasado a primer plano? ¿Por qué se pretende fortalecer el municipio y se ponen en él tantas esperanzas?

Las razones son de dos tipos: hay por un lado un argumento técnico y, por otro lado, un argumento político: 1) está, por una parte, la idea de que existe una dimensión local de los problemas y que para resolverlos adecuadamente el municipio es la dimensión óptima para la toma de decisiones y la gestión; 2) por otra parte, está la idea de que existe una dimensión local de los intereses, que hay grupos humanos locales, con intereses claramente individualizados y que deben participar en el proceso de toma de decisiones y de gestión, confiriéndoseles cierta autonomía.

Como veremos más adelante, ambos tipos de cuestiones —técnicas y políticas— si bien pueden ser separadas a fines de análisis, en la práctica se superponen e, incluso, coinciden.

Se trata, en resumen, de resolver dos tipos de problemas: 1) por un lado cómo hacer la acción gubernamental más vinculada a las necesidades locales, más eficiente en el uso de los recursos y más ágil en la ejecución de los programas; 2) por otro lado, cómo motivar y estimular la participación local no sólo para una mejor realización de los ideales democráticos, sino también porque se supone que ella aumentará la eficacia.

Se diría que ese repuntar de la dimensión local de la política... significa la necesidad sentida de no limitar el debate político a problemas un tanto ideológicos abstractos, sino incluir también aquellos mucho más inmediatos que afectan la vida cotidiana de la comunidad...

ASPIRACIONES

Más concretamente, en el caso de Venezuela, con el fortalecimiento de la institución municipal que se aspira a lograr mediante el nuevo régimen municipal y el sistema de elecciones separadas, parece que se pretende responder, principalmente, a tres tipos de aspiraciones o necesidades:

1) Necesidad de una auténtica participación democrática. En efecto, en el Foro Final de las "Jornadas sobre la Democracia" celebradas el año pasado, bajo los auspicios del Ateneo de Caracas y la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la U.C.V. (Cf. SIC: No. 407, Julio-Agosto 1978, p. 215), resumía yo las conclusiones generales que se desprendían de las diversas intervenciones, llamando la atención sobre el acuerdo casi unánime que había existido sobre el carácter precario de la participación democrática existente en nuestro sistema político, y sobre la necesidad de mejorar y extender tal participación a todos los ámbitos y esferas de actividad (no sólo a la política, sino también a la económica, social y cultural) a todos los grupos sociales (no sólo a los partidos y minorías organizadas —asociaciones empresariales, sindicatos, grupos profesionales, etc. ni sólo a los grupos económicos organizados, sino también a las amas de casa, habitantes de los barrios y, en una palabra, al pueblo en general) y no sólo a nivel nacional, sino también al regional y principalmente al local. Se llamaba también la atención en el sistema de representación popular, debido al sistema de listas bloqueadas y elecciones unidas y se insistía en la necesidad de impulsar el nivel local, haciendo de los Municipios la pieza clave de la política de participación democrática. El establecimiento de elecciones municipales separadas y la tímida participación de la comunidad que se apunta en la nueva Ley de Régimen Municipal parecen responder, así sea en forma aún muy insatisfactoria, a ese deseo de una mayor y mejor participación.

2) Necesidad de superar las deficiencias que resultan del alto grado de concentración o centralización de la toma de decisiones y de recursos en muchos servicios públicos. Existen poderosos organismos centrales o descentralizados del poder nacional que toman día a día decisiones que afectan en forma directa la vida de familias y personas individuales, sin

que éstas sean consultadas y sin ninguna posibilidad no ya de participar en tales decisiones sino incluso de hacer llegar la voz de protesta ante las ineficiencias o arbitrariedades. La tendencia al parecer inevitable a la sobrecarga y congestión de los canales de comunicación de tales organizaciones llevan a la arbitrariedad de las decisiones, rutina e ineficacia en los programas, retardo en las respuestas y frustración en los usuarios que no sólo no reciben los servicios o los reciben en pésimas condiciones de calidad, sino que además están sometidos a la arbitrariedad y humillación en el trato con la burocracia. Al tratar de rescatar tales servicios para la administración municipal, al propio tiempo que se asegura la mayor participación y control popular en ésta, se aspira a superar de esta manera la falla señalada.

3) Para algunos, el fortalecimiento del poder municipal y la separación de sus elecciones con respecto a las nacionales, podría contribuir a romper el actual monopolio de hecho que los partidos políticos ejercen sobre las funciones de representación de grupos de intereses diversos, no estrictamente partidistas, que participan con éxito en las elecciones. O También, según otros, se podría romper a este nivel la hegemonía de que en el ámbito nacional ejercen los dos principales partidos —COPEI y AD—, dando acceso a las minorías a cuotas de poder local no despreciables.

DEBILIDADES DE NUESTRO SISTEMA MUNICIPAL

Acabamos de ver algunas de las principales aspiraciones que se pretenden lograr mediante el fortalecimiento del poder municipal, pero antes de examinar las posibilidades que existen de lograr tales aspiraciones debemos detenernos un momento a examinar las principales debilidades de nuestro sistema municipal.

Sin duda que una de las mayores debilidades —quizá la mayor— de nuestros municipios es de orden económica o financiera: salvo en el caso de unos pocos municipios supermillonarios, la mayoría son pobres de solemnidad, incapaces de hacer frente en forma medianamente decorosa a los escuálidos servicios públicos que deben prestar, y subsisten mediante el sistema de mendicidad encubierta que representa el "situado" u otros tipo de donaciones más o menos directas que reciben de los poderes estatal o nacional. La debilidad económica significa, al mis-

Para algunos, el fortalecimiento del poder municipal y la separación de sus elecciones... podría romper a este nivel la hegemonía que en el ámbito nacional ejercen los dos principales partidos —COPEI y AD—, dando acceso a las minorías a cuotas de poder local no despreciables.

mo tiempo debilidad política, no sólo porque gran parte de sus recursos financieros dependen de una fuente externa, sino también por el hecho de que muchos de los más importantes servicios públicos que se prestan a nivel municipal, son administrados directamente por entes o instituciones de carácter nacional.

Pero la gran debilidad política de los municipios se deriva, principalmente, de la falta de desarrollo a nivel local de mecanismos y procesos de articulación y agregación de intereses suficientemente específicos de tal nivel pero, al mismo tiempo, generales y que aseguren un adecuado flujo de demandas y de apoyos al sistema político municipal. Como es sabido, en un sistema político tales procesos de agregación y articulación de intereses son asegurados principalmente a través de los partidos políticos y los grupos de interés o de presión. En el caso de Venezuela, existen sin duda unos y otros a nivel nacional; pero no se han desarrollado, en cambio, mecanismos que cumplan funciones semejantes a nivel del sistema político local. Los partidos políticos nacionales disponen, desde luego, de organizaciones a nivel local y municipal, pero éstas no han desarrollado una política propia de tales niveles, sino que actúan de acuerdo a criterios, orientaciones y políticas que han sido elaborados sin tener en cuenta los intereses específicos que pueden existir en el ámbito local o municipal de su competencia: no existe una auténtica política municipal, sino más bien una aplicación a nivel local de las grandes líneas de la política nacional, y las organizaciones locales de los partidos tienden a ser no representantes de los intereses de las respectivas localidades ante el partido, sino representantes de los intereses nacionales del partido ante sus localidades. Esta deficiencia se agrava por el hecho de que en Venezuela, dado el sistema de elecciones conjuntas que hasta ahora ha prevalecido, no ha existido tampoco la posibilidad real de creación de organizaciones políticas o partidistas a nivel municipal distintas a los partidos nacionales. En cuanto a los grupos de interés o presión es evidente que en el ámbito del municipio no existen organizaciones comparables en cuanto a su grado de desarrollo y de influencia a las existentes en el ámbito de la política nacional. Es cierto que en los últimos años estamos asistiendo al muy interesante fenómeno de la aparición de nuevas formas de organización local

en defensa de los intereses de los vecinos, especialmente en las áreas urbanas de clase media y clase media alta, pero los incipientes grupos de interés y presión que están surgiendo en el nivel municipal tienen, al menos, dos deficiencias fundamentales que les dificultan llegar a convertirse en auténticos órganos o instrumentos de la política local: 1) por un lado su falta de continuidad y permanencia: se trata, en la mayoría de los casos, de movimientos que surgen de manera un tanto esporádica para hacer frente a problemas concretos e inmediatos y que tienden a diluirse o incluso desaparecer posteriormente, careciendo en general de continuidad organizativa; 2) por otro lado, se trata, las más de las veces, de grupos que representan intereses parciales y limitados —frecuentemente de una sola urbanización o barrio y para un problema específico de los mismos— sin que hayan llegado todavía a representar intereses más generales y permanentes que correspondan al ámbito de todo un municipio. En la medida que tales tipos de desarrollo se produjeran, se estarían dando las condiciones para la aparición de una verdadera dimensión local de los problemas, que podría dar lugar a una política municipal autónoma con respecto a la nacional.

Esta debilidad política del municipio se debe a su vez, a la debilidad de la fuerza de votación de los ciudadanos a nivel local. Detengámonos un momento en este aspecto:

Dada las características del sistema electoral existente hasta ahora, la efectividad de la fuerza del voto del ciudadano en las elecciones cada cinco años y, por otro lado, el resultado de estas elecciones —que como es sabido han sido conjuntas para todos los niveles del gobierno (nacional, estatal y municipal)— determina toda la red de funcionarios que tendrán algún tipo de autoridad en el ámbito municipal. En el largo lapso de cinco años durante el cual no se celebran elecciones, los votantes no tienen oportunidad de expresar su crítica o reprobación a la gestión de esos funcionarios. En segundo lugar, los prefectos y, en general, los funcionarios

estadales que tienen atribuciones en el ámbito municipal, han sido nombrados por los gobernadores y éstos a su vez por el Presidente de la República, por lo cual tienden a considerarse más ligados al gobierno nacional y a los partidos nacionales que a los vecinos de los municipios. El sentido de seguridad contra los posibles efectos de un voto adverso de tales vecinos como crítica a la gestión realizada, se ve reforzado por el hecho de que las elecciones han sido, ante todo, un asunto nacional en el que la atención tiende a centrarse en cuestiones de interés nacional y no local o municipal. Si a esto unimos el hecho de que las listas para candidatos a los Concejos Municipales son determinadas por la Dirección Nacional de los Partidos y de que, al celebrarse las elecciones en forma conjunta, el voto que se emite para el nivel nacional tiende a "arrastrar" al estatal y al local, nos daremos cuenta de que la efectividad del voto del ciudadano en las elecciones municipales ha sido muy pequeña o prácticamente nula.

La nueva Ley de Régimen Municipal y la celebración de elecciones separadas podrían, sin duda, contribuir a fortalecer esa efectividad del voto municipal. Lamentablemente la información que disponemos hasta ahora de la forma en que se está desarrollando el proceso, parece indicar que no se han producido grandes avances en ese camino. Piénsese, por ejemplo, en el hecho de que, hasta el presente, la campaña electoral de todos los partidos en las elecciones municipales, parece centrarse fundamentalmente en lo que los diferencia desde el punto de vista nacional y no desde el estrictamente local o municipal: apenas se discuten los respectivos programas municipales. Por otra parte las Direcciones Nacionales de los Partidos han hecho de la selección de los candidatos un asunto de interés y decisión nacional.

POSIBILIDADES POLITICAS DEL MUNICIPIO

Veamos, para finalizar, en forma algo más detallada, los diversos tipos de valores que puede aspirarse a lograr mediante la nueva Ley de Régimen Municipal y mediante el establecimiento de las elecciones municipales separadas, en una palabra, mediante el fortalecimiento del municipio, y examinemos también las posibilidades de tal realización y los obstáculos más notorios para la misma.

En los últimos años estamos asistiendo al muy interesante fenómeno de la aparición de nuevas formas de organización local en defensa de los intereses de los vecinos, especialmente en las áreas urbanas de clase media y clase media alta.

El fortalecimiento del municipio puede ser visto como un intento de lograr la realización de diversos tipos de valores, ya sea de carácter político o de carácter técnico.

Un primer valor de tipo político podría ser la preservación o el fortalecimiento de comunidades consideradas como "naturales", primarias o fundamentales, intermedias entre el individuo y el Estado. Desde este punto de vista la defensa del municipio puede representar un intento romántico, cuando no reaccionario, de defender las formas de vida "tradicionales" amenazadas de disolución por los procesos de creciente modernización, desarrollo y urbanización explosiva. En tal sentido significa una preferencia por las relaciones personales directas, "cara a cara", de proximidad inmediata y caracterizadas por contenido afectivo o, en otras palabras, por lo que los sociólogos llaman relaciones de tipo comunitario o *Gemeinschaft*. Pero la disolución de los nexos tradicionales de "vecindad" a medida que se desarrolla el proceso de urbanización parece ser un hecho irreversible y el intento de restaurarlas puede significar a veces un deseo reaccionario de detener o

No hay que olvidar, al mismo tiempo, que la experiencia demuestra que los municipios pueden ser también fácilmente el centro más propicio para la implantación de maquinarias políticas corruptas e irresponsables y auténticas "mafias", que normalmente encuentran mayores dificultades para controlar centros de poder nacionales que parecen mostrarse menos vulnerables a su penetración.

el sentido de mayor participación. Así muchos ven en el municipio las células elementales de la vida política y las escuelas básicas para aprender la administración y el ejercicio del poder público. En esta línea se orientan muchos movimientos de tendencia socialista y católica. Sin desconocer los elementos de verdad presentes en esta posición, no hay que olvidar, al mismo tiempo, que la experiencia demuestra que los municipios pueden ser también fácilmente el centro más propicio para la implantación de maquinarias políticas corruptas e irresponsables y auténticas "mafias", que normalmente encuentran mayores dificultades para controlar centros de poder nacionales que parecen mostrarse menos vulnerables a su penetración.

Así como la división de poderes clásica a nivel nacional (legislativo, ejecutivo y judicial) se distorsiona cuando un mismo partido mayoritario controla a varios de ellos, también se desvirtúa la división de poderes a nivel territorial cuando los mismos partidos políticos controlan simultáneamente los poderes nacionales, estatales y municipales.

dar marcha atrás a la historia.

Un segundo valor, de tipo político, que se puede intentar realizar mediante el fortalecimiento del municipio, es una nueva forma de división del poder con base territorial, que sirva de freno o contrapeso a la excesiva concentración del poder central. Se trata de una aspiración que se coloca dentro de la más pura tradición liberal, pero para que pueda ser realizada se necesitan ciertas condiciones que están lejos de darse en el caso venezolano. Se requiere, en efecto, que exista una verdadera y efectiva separación de poderes, lo cual implica que los entes locales tengan verdaderos poderes tanto económicos como políticos. Por otra parte, así como la división de poderes clásica a nivel nacional (legislativo, ejecutivo, y judicial) se distorsiona cuando un mismo partido mayoritario controla a varios de ellos, también se desvirtúa la división de poderes a nivel territorial cuando los mismos partidos políticos controlan simultáneamente los poderes nacionales, estatales y municipales.

Un tercer valor político que se puede pretender realizar es la democracia en

Un cuarto valor político puede ser la implantación de formas de control social en el ejercicio de actividades económicas en el ámbito local, convirtiéndose el municipio en empresario de las principales actividades económicas locales y mediante la municipalización de los principales servicios. Se trata de una aspiración asociada a la posición de los Fabianos en Inglaterra y a la de algunos representantes del Socialismo de Cátedra alemán anterior a la Segunda Guerra Mundial. Su principal debilidad es que, en las circunstancias de un país como Venezuela, el tipo de actividades susceptibles de control social mediante la municipalización representan cuantitativa y cualitativamente una porción muy poco significativa de la actividad económica global.

Por último, un quinto valor (y éste ya no de carácter político, sino más bien técnico) es el establecimiento de un nivel óptimo, desde el punto de vista de la eficacia, para la resolución de ciertos tipos de problemas. Una de las características más notables y resaltantes de los más recientes desarrollos de la teoría de la planificación, la gestión y el control, es el aban-

dono de la idea de que la mayor eficacia está necesariamente asociada a estructuras de tomas de decisiones fuertemente centralizadas, rígidas y burocráticas y que, por el contrario, estructuras más descentralizadas, flexibles y con considerable grado de autonomía otorgado a las instancias medias e inferiores, no sólo son preferibles por los valores no instrumentados que incorporan (tales como mayor participación y satisfacción de los miembros), sino también desde el punto de vista de su funcionamiento eficiente. Naturalmente, el exitoso funcionamiento de tales tipos de estructuras plantean complejos problemas de coordinación entre las diversas unidades de toma de decisión que de ellas forman parte, que de no ser resueltos pueden conducir a la incoherencia o el caos casi total.

Para finalizar diré algunas breves palabras sobre las relaciones entre el sistema de partidos y las elecciones municipales. En algunos países —de los cuales el ejemplo más notable son los Estados Unidos— existe una estrechísima conexión entre el sistema de partidos y el sistema electoral, hasta el punto de que el primero es prácticamente un reflejo del segundo. En el caso de Norteamérica ello da lugar, por un lado, a una gran dispersión territorial del poder político, a una gran fortaleza de los poderes locales y a una organización laxa de los partidos a nivel nacional. En el caso de Venezuela que se caracteriza, por el contrario, por una fuerte articulación y coherencia de los partidos a nivel nacional y por gran debilidad de los poderes locales, uno de los mayores peligros que amenaza a la implantación del sistema de elecciones municipales separadas es que el municipio se convierta para los partidos en un excelente instrumento de oposición —o de reforzamiento el poder en el caso del partido de Gobierno— y un medio de reforzar su posición en las negociaciones políticas nacionales; que el municipio sea concebido por ellos no como una realidad en sí, con problemas propios, sino en función de su política nacional y como un trampolín para llegar al poder nacional. En resumen, se puede producir una verdadera perversión del municipio por parte de los partidos y se corre el riesgo de que en lugar de servir para resolver la crisis de las instituciones políticas, contribuya a agravarla. □