

La Reforma Municipal de 1984

LA "VIDA" MUNICIPAL SIGUE IGUAL

Humberto Villasmil Prieto

La cuestión de la reforma del Estado ha generado un grado de coincidencia en sectores fundamentales de la opinión pública nacional a un extremo que no deja de resultar sorprendente. De modo particular, la crisis de los gobiernos locales en algunas de sus manifestaciones: la ineficiencia de los servicios públicos, el caos urbanístico, las formas de participación de los vecinos no ejercidas respecto del Gobierno que le es más próximo, han merecido atención de los sectores políticos e incluso del sector empresarial organizado. Ciertamente, no es difícil concluir que estos asuntos de "aparente acuerdo", generalmente terminan refiriendo a divergencias de fondo. Es decir, que muy probablemente se esté planteando el problema de la reforma municipal desde perspectivas distintas, aunque el lenguaje utilizado aparente de suyo un gran consenso.

EL MUNICIPIO AUN NO EXISTE

En efecto, cualquiera aproximación a la crisis del gobierno local requiere indicar algunos antecedentes legislativos. Desde luego, como punto de partida, es necesario resaltar la inexistencia del municipio venezolano, en los términos y formas previstas por el Constituyente de 1961. Ello determina que, con propiedad, no cabría hablar sino de las crisis del gobierno local o en todo caso, de la crisis del distrito autónomo, nunca del municipio mismo. Ello no deja de resultar sorprendente aun cuando sobre la necesidad de creación de los municipios o del reconocimiento de los municipios como realidad histórica y política, han venido insistiendo especialistas reconocidos e inclusive algunos políticos particularmente interesados en el problema.

De cualquier forma se trata, en este particular, de reconocer uno de los casos de "mora legislativa" más sorprendente, por lo que respecta a las previsiones legislativas del texto constitucional de 1961. El municipio como "la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional", no ha sido creado como tal, legislativamente hablando y de suyo no existe sino como simple división administrativa de los distritos autónomos, forma divisoria; a su vez, de los estados federales. Como con-

secuencia de ello, la autoridad electa a nivel municipal no ha sido reconocida hasta ahora, de donde las elecciones municipales no son sino procesos de elección de concejales que, desde las cabecezas de los "distritos", deberán ejercer el "impropiamente" llamado gobierno municipal. Por ello, la no elección de autoridades políticas a nivel del municipio, termina convirtiéndolo en un simple apéndice administrativo dentro de la sub-división de los estados federales.

Al mismo tiempo, conviene resaltar, que la organización municipal de la República, desde el período gomecista, por buscar un punto comparativo, hasta nuestros días, se mantiene intacta, a pesar de lo sancionado en la Constitución de 1961, (Capítulo IV del Título I). A partir de ella, habría que crear municipios autónomos que ninguna similitud guardan con los distritos autónomos actuales que hacen las veces del poder local y que en el fondo, no es sino una ficción jurídica que permite agrupar municipios con criterios más o menos disímiles. En tal sentido, el mandato del Constituyente no ha sido cumplido y ello quizás explique la situación actual del gobierno municipal en Venezuela.

LA PERMANENTE TRANSITORIEDAD

Sin embargo, y en descargo del Constituyente del 61, éste debió establecer un "régimen de transitoriedad" que ponía en suspenso las disposiciones del Capítulo IV, del Título I del texto (De los Municipios), respecto a la creación del "municipio autónomo", razón por la cual la disposición transitoria primera debió de establecer que, mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo aludido, se mantendrían en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República. Para 1978, año de promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el mandato del Constituyente no había sido cumplido; al punto tal que la propia Ley del Régimen Municipal hubo de extender el Régimen de "transitoriedad", para permitir que en las elecciones municipales de 1979, se eligiesen las autoridades de los Concejos Municipales actualmente existentes, los cuales conservarían la totalidad de

sus potestades durante dicho período. Se refiere la Ley, por supuesto, al período 1979-1984. (Artículo 165, Ley Orgánica del Régimen Municipal). De esta manera, la Constitución del 61 siguió en "suspenso" y de transitoriedad en transitoriedad el Régimen Municipal venezolano de comienzos de siglo continúa intacto a las puertas de la nueva centuria.

El proceso culmina con la reforma de la Ley del Régimen Municipal del mes de Marzo de 1984, reforma que permitirá la celebración de las elecciones municipales del mes de Mayo, para elegir Concejales en los distritos autónomos existentes actualmente. Así, el Artículo 165 de la Ley quedó reformado de la manera siguiente; "para el período municipal que comienza en 1984, se elegirán Concejos Municipales en el Dtto. Federal, en cada uno de los Territorios Federales, en cada uno de los distritos autónomos existentes para el 31 de Diciembre de 1983 y en cada uno de los municipios autónomos creados para la fecha de promulgación de esta Ley por las Asambleas Legislativas". La referencia a los municipios autónomos guarda relación, exclusivamente, con las leyes de división político-territorial dictadas por las Asambleas Legislativas de los Estados Monagas y Carabobo, únicos Estados que hasta la fecha han implementado desde 1978 lo ordenado en la Ley del Régimen Municipal, que desde entonces ordenó a las Asambleas Legislativas de los Estados, en el transcurso del próximo período constitucional (se refería la Ley, por supuesto, al período 1979-1984), promulgar las disposiciones legales pertinentes y adoptar las medidas necesarias, a fin de adaptar la actual organización municipal, a la prevista en la Ley de 1978, (Artículo 163 L.O.R.M.).

Ello determina que la reforma reciente no permita sino extender el régimen de transitoriedad descrito, fijando a su vez otra fecha tope —el 1o. de Enero de 1988— para que las Asambleas Legislativas adapten sus respectivas Leyes de división política-territorial a las previsiones de la Ley del Régimen Municipal de 1978 y a las del Constituyente de 1961. Por ello tendríamos que concluir que, respecto al reconocimiento legislativo del "municipio autónomo" y de su orga-

nización, se evidencia uno de los casos más escandalosos de ineficiencia parlamentaria en la República.

REFORMAR PARA DEJAR IGUAL

Salvo esta extensión de la transitoriedad aludida y por ende de la suspensión del régimen previsto por el Constituyente del 61, la reforma de la Ley del Régimen Municipal del 84 viene sin duda a defraudar el nivel de expectativa creado.

Algunas proposiciones constantemente sugeridas a nivel de opinión pública no concluyeron con una reforma integral de la Ley de 1978. Inclusive la implementación del doble período municipal, tan valorado en diversos foros como un mecanismo idóneo que permitiría a la opinión pública expresar a mitad del período constitucional un juicio sobre la marcha del gobierno local sobre la gestión de los Concejales electos e indirectamente sobre la gestión del Gobierno Nacional —circunstancia que sería imposible soslayar—, se mantiene en los mismos términos de la Ley de 1978 en el sentido de que el doble período municipal previsto en el Artículo 33 de la Ley del Régimen Municipal “entrará en vigencia cuando el Congreso, en sesión conjunta de sus dos Cámaras y con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, así lo decida”. El Artículo 33 previó el doble período municipal en períodos de 3 y 2 años; sin embargo, la propia Ley en su Artículo 173 remitió esa posibilidad a la aprobación parlamentaria con mayoría calificada.

De suyo, sólo los partidos mayoritarios AD y COPEI tendrían y tuvieron en sus manos, a partir de 1978, la posibilidad de implementar, por vía de la decisión parlamentaria requerida, el doble período municipal; sin embargo, pareciera que no hay razones para sentirse demasiado optimistas, máxime si resentimos de la ya larga experiencia de “transitoriedades” en la materia municipal venezolana.

Resulta pues evidente que la reforma de la Ley de Régimen Municipal de 1984 defraudó sin duda el nivel de expectativas creado, aun en la propia campaña electoral nacional, donde los principales candidatos prometieron reformas sustanciales respecto del gobierno local y, de modo particular, el candidato ganador y su Partido, adelantaron y prometieron medidas para la reforma. Sin embargo, lo aprobado en Marzo en nada recoge aquello que constituyó el marco de referencia más importante respecto del gobierno local en los progra-



Las actuales circunscripciones, por demasiado amplias, impiden que el gobierno local pueda entenderse como el gobierno de los vecinos.

mas de gobierno presentados en las elecciones nacionales: el sistema electoral se mantiene igual y, en consecuencia, los vecinos deberán elegir el 27 de Mayo por el sistema de listas bloqueadas, a pesar de que los dos principales contendientes a la Presidencia de la República prometieron la implementación de sistemas uninominales para la escogencia de los Concejales, aunque con algunos matices de diferenciación entre ambos.

La reducción de las circunscripciones electorales tampoco fue implementada, siendo que las actuales, por demasiado amplias, impiden que el gobierno local pueda entenderse como el gobierno de los “vecinos”. Con las actuales circunscripciones electorales, la noción vecindaria no tiene sentido si se toma en cuenta que, por ejemplo, la distancia entre dos municipios del Dto. Sucre del Estado Miranda (El Hatillo y Chacao), con formas de vida tan disímiles, incluso hace viable la proposición de que este Distrito sea atendido por dos ó tres Concejos Municipales.

La obligatoriedad de la celebración de los “cabildos abiertos” y las materias en que las decisiones de los cabildos pudiesen resultar vinculantes para los Concejales, tampoco fue tocado en la “reforma”. Mucho menos lo referente al sistema de nombramiento de los miembros de las Juntas Comunales, cuyos integrantes siguen siendo electos por el Concejo Municipal (Artículo 36, Ordinal 5o.) sin ninguna participación de

las comunidades a quienes deberían servir. Nada se dice sobre la sustitución de las facultades y de las tareas que otrora cumplieron las Juntas Comunales por las “Asociaciones de Vecinos” organizadas y así, sucesivamente, una serie de materias y de reformas que, propuestas particularmente desde 1978 con ocasión de la sanción de la Ley del Régimen Municipal, hasta ahora no han tenido consecuencias legislativas.

Por ello, no falta razón a quienes han planteado que la reforma o anti-reforma de 1984 constituye uno de los episodios de fraude a la opinión pública más importante en los últimos años, si por ello entendemos que las reformas planteadas, con niveles de “consenso” casi general, no hubiesen producido más que las reformas comentadas. De allí que debamos asistir en el próximo mes de Mayo a un proceso electoral en las mismas condiciones de “suspense” previstas por el Constituyente de 1961 o por el Legislador del 78. De cualquier forma, la responsabilidad de las fuerzas políticas que en el período 1979-1984 dirigieron la casi totalidad de los Concejos Municipales tuvieron mayoría en el Parlamento Nacional y en el Poder Legislativo Estatal, debería ser puesta en la mesa de discusión como materia de debate en las próximas elecciones municipales. Sin duda, alguien estaba mintiendo o quizás desde siempre hemos hablado idiomas diferentes.