

Una Reforma Municipal para el Clientelismo Político

Enrique E. Guada

- * **Hay muchos Concejos Municipales sin un esquema de planificación y gerencia, con ingresos comprometidos para gastos corrientes, sin políticas para la obtención de recursos financieros, con un total desconocimiento sobre sus ejidos...**
- * **En la Ley de División Político Territorial del Estado Aragua se hizo caso omiso de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.**
- * **La creación de municipios se ha prestado a un crecimiento exponencial en personal por clientelismo político.**

El crecimiento urbano del país que se concentró en el eje La Guaira-Caracas-Maracay-Valencia-Puerto Cabello, de la región centro-norte costera, obliga para ese espacio del territorio, a una estrategia integral de administración que evite el caos y el colapso de las aglomeraciones humanas cuyo proceso de desarrollo social, político y económico debe tener como factor relevante la transformación de la Administración Pública en general y la Municipal en particular.

Con esa exigencia se encuentran los Concejos Municipales que no poseen para enfrentar tal realidad un esquema de planificación y gerencia; sus ingresos están cada vez más comprometidos para gastos corrientes (Administración y Gobierno); hay un total desconocimiento sobre sus ejidos en la mayoría de ellos; no existe una política definida para la obtención de recursos de financiamiento; se da una desigual distribución del situado municipal; y los sistemas de recaudación e información son ineficientes.

Sin embargo este tan trillado discurso no encuentra vías concretas de solución sino, al parecer, todo lo contrario. Es el caso de lo ocurrido con la aprobación de la Ley de División Político Territorial del Estado Aragua el 21 de Octubre de 1986, donde no sólo se obviaron los argumentos técnicos sino que se hizo caso omiso de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), que toda Asamblea Legislativa debe acatar y defender como parte de un Estado de Derecho que caracteriza a una Democracia Representativa.

El resultado de esa decisión, con el voto favorable de todos los partidos políticos allí representados, fue la división del Estado Aragua en doce (12) municipios con régimen de autonomía.

Ellos son:

1. Municipio Girardot, capital Maracay. Comprende los municipios foráneos Briceño Iragorry (El Limón), Ocumare de la Costa y Choroni.
2. Municipio José-Félix Ribas, capital La Victoria. Comprende los municipios foráneos Tovar (Colonia Tovar) y El Consejo.
3. Municipio Santos Michelena, capital Las Tejerías.
4. Municipio Bolívar, capital San Mateo.

5. Municipio Mariño, capital Turmero.
6. Municipio Sucre, capital Cagua.
7. Municipio Lamas, capital Santa Cruz.
8. Municipio Libertador, capital Palo Negro.
9. Municipio Zamora, capital Villa de Cura. Comprende los municipios foráneos San Francisco de Asís y Magdalena.
10. Municipio San Sebastián, capital San Sebastián.
11. Municipio San Casimiro, capital San Casimiro. Comprende el municipio foráneo Valle Morán.
12. Municipio Urdaneta, capital Barbacoas. Comprende los municipios foráneos Camatagua, Carmen de Cura, Taguay y San Francisco de Cara.

Así, pues, el Estado Aragua pasa de ocho distritos (usando la nomenclatura anterior) a doce por el fraccionamiento del Dto. Mariño, del cual se forma el Municipio Libertador; del Dto. Ricaurte se separan los Municipios Santos Michelena y Bolívar; y del Dto. Sucre se desprende el Municipio Lamas.

Ahora bien, ¿cumplen los nuevos municipios con los requerimientos legales establecidos en la LORM para su creación?

Un estudio elaborado por la Corporación de Desarrollo de la Región Central, tomando en consideración los instrumentos legales vigentes y criterios técnicos de planificación, entre otros el de áreas funcionales, áreas homogéneas y sistema de ciudades, utilizados también en estudios de ordenación territorial, llegó a una serie de conclusiones, algunas de las cuales se resaltan a continuación.

El Municipio Libertador (Palo Negro) no cumple con el artículo 102 de la LORM, según el cual no podrá crearse ningún municipio que no disponga de un área de 2.500 has. de ejidos para expansión urbana. Este municipio, con un área total de 5.445,51 has., tiene ocupadas 4.925,51 has. en usos ya definidos (urbano-industrial, agrícola y militar), quedando sólo disponibles 520 has.

Otra limitante es la resolución N° 85 del Ministerio del Ambiente de fecha 19-11-1979, donde se asignan para uso agrícola vegetal exclusivamente, determinadas tierras de la depresión del Lago de Valencia.

Los Municipios Santos Michelena (Las Tejerías) y Bolívar (San Mateo) no cumplen con el ordinal 4° del artículo 101 que indica que los

"terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los municipios en una extensión no menor de 2.500 has., los cuales estarán en relación con la previsible expansión de aquéllas, conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación urbana".

El Municipio Bolívar, con una superficie total de 5.400 has., tiene ocupadas 1.458,74 has., quedando 3.941 has. sin uso definido pero con restricciones para su utilización urbana por presentar pendientes superiores al 60%. Similar situación presenta el Municipio Santos Michelena, ya que con un área total de 17.500 has. están ocupadas 9.727 has. y las restantes 7.773 has. tienen pendientes mayores del 60%.

El Municipio Lamas (Santa Cruz) cumple con los ordinales 1º y 3º del artículo 15 (población) pero no cumple con el artículo 102. El municipio tiene una superficie TOTAL de 1.800 has., muy por debajo a las 2.500 has. adicionales que se exigen para expansión. Aun cuando existieran tierras disponibles, su uso está reglamentado por la resolución N° 85 del MARNR y el artículo 2 de la Ley que la declara como Zona Agrícola Especial del 13-8-1937.

La situación de algunos municipios foráneos que contempla la Ley de División Político Territorial tampoco cumple con lo señalado en el artículo 35 de la LORM en cuanto a la necesidad de centros poblados mayores de 1.000 habitantes para su creación. El número de habitantes se toma según lo establecido por la Ley de Estadística y Censos nacionales.

Se realizó también una evaluación económica simulando determinados parámetros de egresos e ingresos de los nuevos municipios para poder ponderar si cumplían con el ordinal 4º del artículo 15 de la LORM que exige la "posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de servicios mínimos obligatorios". Esto se compatibilizó con el artículo 125 donde aparecen los porcentajes máximos de gastos de gobierno y administración en relación a los ingresos probables ordinarios tal y como se indican en el artículo 88.

Según los cálculos hechos en base a un modelo de organización bastante austero y con escenarios alternativos de funcionamiento, se llegó a la conclusión de que los Municipios Bolívar (San Mateo) y Lamas (Santa Cruz) no podían cubrir un punto tan vital como lo es su soporte en recursos económicos.

Se operacionalizó el artículo 14 de la LORM, que señala que cuando dos o más centros poblados conforman una unidad geográfica, económica y social constituirán un solo municipio y no podrán adquirir el carácter de entidades separadas, llegándose a la conclusión de que las ciudades de Las Tejerías-El Consejo-La Victoria-San Mateo y Maracay-

Turmero-Palo Negro-Cagua-Santa Cruz, conforman una unidad geográfica, social y económica en un evidente proceso de conurbación que tiende a integrarse físicamente, lo que ya está integrado espacialmente.

A la par de este análisis en donde se evidencian las restricciones técnico-legales para la creación de nuevos municipios, se hicieron propuestas para una división político-territorial bajo una racionalidad administrativa, incluyendo diseños organizacionales.

Entre ellas se puede destacar la propuesta para la creación del Distrito Metropolitano Gran Maracay, conformado por los anteriores Dtos. Girardot, Mariño y Sucre (con su categoría de municipios autónomos pero no fraccionados espacialmente), y a mediano plazo la creación de un nuevo municipio costero con su capital ubicada en Ocumare de la Costa.

Además de las consideraciones físico-geográficas para los límites municipales, existe un aspecto político para convertir al municipio en el primer escalón de la participación comunal con ejercicio directo de la democracia. Esta posibilidad está prevista en la LORM en su artículo 32 que expresa: "En cada Distrito Metropolitano habrá por lo menos tres (3) concejales de elección directa". El Cabildo Metropolitano lo integra la representación de cada uno de los municipios que lo conforman, más un concejal de elección directa por cada cien mil (100.000) habitantes.

Se cumple a cabalidad con lo establecido en la LORM en su artículo 21: "Los Distritos Metropolitanos son entidades locales de carácter público, formados por la conurbación de 2 o más municipios cuyas capitales se hayan extendido en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica con más de cien mil habitantes".

Tanto la elección directa como la constitución de Asociaciones de Vecinos (art. 148) garantizan más la participación vecinal en el poder municipal, que la proliferación ilegal de municipios autónomos.

La participación de los electores organizados en el poder local no es incongruente, necesariamente, con la fusión de unidades espaciales que tenga como objetivo la eficiencia y la racionalidad administrativa de las funciones asignadas al municipio.

Las figuras de la mancomunidad y de los Distritos Metropolitanos sigue la experiencia de las "federaciones de municipios" que ha predominado en la reordenación de las áreas metropolitanas en países desarrollados.

Este esquema permite una administración en dos niveles. Un nivel superior para funciones generales o servicios de mayor ámbito territorial y un nivel local para actividades más limitadas.

El estudio mencionado da una serie de recomendaciones, probablemente hechas con

anterioridad, que hacen recordar la tragedia de Maracay. Se sugiere, por ejemplo, limitar el desarrollo urbano de Maracay, Turmero, San Mateo, La Victoria, El Consejo y Las Tejerías especialmente en las estribaciones de las vertientes de la Zona del Piedemonte, debido a su baja estabilidad desde el punto de vista litológico, lo cual implica fuertes restricciones para el soporte de infraestructura. También hace referencia a las fallas geológicas y a los suelos con capacidad agrológica clase I y II (las mejores del país) que habría que preservarlas para ese uso.

La creación de los nuevos municipios va en dirección opuesta a estas proposiciones.

La pregunta que surge es: Si se tenía conocimiento de esto, ¿por qué se produjo tal decisión? Si el objetivo no era la racionalidad en la administración de un espacio, ¿cuál era? ¿Por qué no se cumplieron siquiera las formalidades de Ley? Si la LORM tiene problemas en su aplicación, ¿por qué no se solicitó la urgencia de su reforma en el Congreso de la República?

Pareciera que la respuesta se dirige hacia las motivaciones inmediatistas del clientelismo político que ve cada vez más limitado su acceso a los organismos del poder nacional y mueve sus tentáculos hacia el poder local.

La creación de municipios se ha prestado a un crecimiento exponencial en personal (compromisos clientelistas), con lo cual a los gastos originales de gobierno y administración hay que añadirles aumentos progresivos para responder a las demandas de empleo de los grupos militantes.

Puede ser que el espejismo de la participación por la autonomía municipal en sí misma y el injusto trato en inversiones y servicios que se refleja en las asignaciones presupuestarias hayan movilizó a las asociaciones de vecinos y grupos de opinión bien intencionados para la creación de municipios. Sin embargo la "autonomía" no garantiza la participación en forma automática, ni la consulta o democratización en la toma de decisiones. Lo otro es más bien una práctica ilegal del centralismo municipal y los grupos de poder que incumplen el artículo 110 de la LORM para los municipios foráneos en materia de asignación presupuestaria que debe ser vigilado y no buscar salidas con tinte demagógico que culminen en nuevas frustraciones colectivas al crear falsas expectativas.