

# **ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS**

**Abg. Marielena Asprino de Febres y Abog. Jaime J. Grimaldo Lorente**

## **El Municipio ante la nuevas tendencias**

De cara al siglo XXI, el mundo es testigo del surgimiento y consolidación de dos tendencias que, a pesar de ser antagónicas, se desarrollan paralelamente y configuran consecuencias de una misma realidad. La primera de ellas, es la llamada *globalización*, que resulta en gran medida de los notables avances científicos y tecnológicos alcanzados por el hombre en las últimas décadas y de la culminación de la guerra fría, con la consecuente consolidación del poder hegemónico detentado por algunos países, fundamentalmente los Estados Unidos y Japón. El hiperdesarrollo de las telecomunicaciones ha desempeñado rol fundamental en el proceso, al permitir una conexión global rápida, de calidad y a costos relativamente reducidos, propiciando la expansión del intercambio internacional y la profundización de las relaciones internacionales, transformando a nuestro planeta en lo que Marshall MacLuhan (citado por GONZÁLEZ. 1997.) ha llamado una "Aldea Global". El fin último de la globalización es el logro de una sociedad homogénea, en donde la noción de masa sustituya de manera definitiva a la del individuo, sirviendo de base para el diseño e implementación de políticas estatales y para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Como contrapartida, ha venido consolidándose otra tendencia en sentido inverso que puede denominarse "localización", y que implica una reafirmación de la importancia del rol desempeñado por las entidades locales dentro de la estructura general del Estado. Efectivamente, mientras "la aldea global propone sistemas de comunicación y producción por encima de las economías nacionales... la aldea local se aferra a la cultura de la memoria y a sus formas tradicionales de asociación, tribu, familia, lenguaje, nación, religión." (MARQUINA. 1997). Desde esta perspectiva, la noción del municipio como sociedad natural adquiere un alto sentido de pertinencia, demandando un redimensionamiento de la vida local y de todos sus componentes, un análisis exhaustivo del modelo de Estado que se ha adoptado y una redefinición de la naturaleza del rol desempeñado por el Municipio y demás entidades locales dentro del mismo. Ello resulta particularmente válido en el caso venezolano, en donde en los últimos años - además de padecerse los efectos generados por las tendencias anteriormente mencionadas - se ha producido un cambio sustancial en la acción estatal, signada por el abandono paulatino de la concepción del Estado proteccionista y benefactor sustentado en el postulado de "Todo dentro del Estado, nada fuera del Estado", hasta llegar al diseño e implementación de la llamada Agenda Venezuela, programa de gobierno que se corresponde en el plano ideológico con el neoliberalismo. A partir del conocimiento de todos estos factores, debe tratar de establecerse un esquema de desarrollo coherente que responda a las necesidades propias de la realidad venezolana, conjugándolas en la medida de lo posible con las exigencias externas que se nos imponen como consecuencia del fenómeno de la globalización. En este sentido, estimamos que el desarrollo de la vida local, al resumir los sentimientos, aspiraciones, necesidades y problemas de un núcleo social determinado, constituye una invalorable herramienta para el mantenimiento de tal realidad.

## **El fortalecimiento de la autonomía municipal**

Según se expuso anteriormente, es necesario fortalecer el rol desempeñado por el municipio como base fundamental dentro de la organización social, política y económica del país, manteniendo su función de enlace entre la gestión de gobierno y administración y la comunidad, acercando la toma de decisiones a los

administrados. Para ello funge como prerequisite fundamental la profundización del proceso de descentralización, pues facilita la construcción de un Estado más eficiente y democrático, y legitima en gran medida el ejercicio del poder. Ahora bien, para abordar con éxito este proceso deben trazarse directrices muy precisas, acordes con las nuevas necesidades de los entes estadales y locales, y evitar así convertirlo en un simple traslado de los problemas y vicios que actualmente afectan al Estado Nacional, hacia la estructura organizativa de los estados y municipios.

De esta manera, el municipio debe iniciar en primer término un proceso de estudio y evaluación integral de sus estructuras, con el objeto de modificar aquéllas que no respondan a las necesidades actuales de la vida local y de fortalecer las que se adecuan a las mismas. A nuestro parecer, el análisis debe hacerse sobre tres aspectos fundamentales, como son: el político-administrativo, el económico y el social.

### **Estrategias en el campo político-administrativo**

Es por todos conocido el carácter político del municipio, reconocido expresamente por el constituyente en el artículo 25 de la Constitución, al señalar que "...constituye la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional". En los actuales momentos, la relevancia adquirida por los estados y municipios dentro de la vida política nacional no tiene precedentes, por cuanto la existencia de gobernadores y alcaldes electos fungió como el elemento clave para salvar la democracia venezolana, la cual se vio seriamente amenazada a finales de la década pasada y principios de ésta. A decir de Carlos Ayala Corao, (citado por MASCAREÑO.1997): "La democracia venezolana se salvó en 1992 y en mayo de 1993, gracias a la existencia de gobernadores electos en los veinte (ahora veintidós) estados de la República de Venezuela. Cuando el poder nacional cayó, cuando finalmente la cabeza del poder producto de una corrupción grosera durante 30 años de democracia cayó, allí estaba el poder de los estados, legitimado en cada uno de sus gobernantes y en sus alcaldes para responder a la democracia ..." (MASCAREÑO. 1997). Ello evidencia el impacto generado en Venezuela por las reformas políticas vinculadas al proceso de descentralización, las cuales en términos generales han resultado positivas aunque hayan presentado ciertos inconvenientes, como es el caso del desplazamiento de las posturas clientelitas del gobierno central a los gobiernos estadales y locales, por lo que creemos debe profundizarse este proceso como estrategia para fortalecer la autonomía de los municipios, pero introduciendo los correctivos que sean necesarios para subsanar fallas como la señalada, que pueden obstaculizar la gestión de los entes locales.

En este orden de ideas, creemos que resulta conveniente, reformar la Ley Orgánica de Régimen Municipal en dos aspectos fundamentales: En primer lugar, es menester modificar el sistema de regulación de la organización y funcionamiento de un modelo único de municipio consagrado en la ley vigente, que responde a las características del municipio urbano capitalino, y que niega la posibilidad de desarrollar regímenes de diversa naturaleza acordes con las realidades particulares de los diferentes municipios diseminados en todo el territorio nacional, y que fueron previstos en el artículo 27 de la Constitución Nacional. Los esfuerzos deben orientarse en esta materia hacia la sustitución de ese modelo único por un sistema diferenciado de regulación de los municipios, que obedezca a sus características esenciales, v. gr. como municipios agrícolas, turísticos, fronterizos, de producción ganadera, industriales, entre otros. Por supuesto, una vez producida la reforma legislativa, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales tendrán la tarea de adecuar las normas respectivas a los principios fundamentales consagrados en la Ley Orgánica, de manera tal de asegurar su efectiva aplicación, en beneficio del cabal desarrollo de la vida local.

En segundo lugar, estimamos acertado modificar lo referente al doble carácter atribuido al Alcalde como jefe de la rama ejecutiva del municipio y como presidente de la cámara municipal, que lo coloca en una posición de dirección dentro del cuerpo al que le está atribuida legalmente la función de control sobre la organización que él mismo dirige.

El hecho que el Alcalde, siendo el órgano ejecutivo de municipio, forme parte del ente que lo controla, resulta a nuestro criterio sumamente inconveniente por la incidencia negativa que ello pudiese tener para el cabal ejercicio de esta función contralora. Además, en la medida en que el proceso de descentralización se profundice y perfeccione y los órganos municipales asuman una mayor cantidad de competencias, puede preverse el surgimiento de dificultades de diversa naturaleza para el cumplimiento de ambas funciones por parte de una misma persona, a pesar del establecimiento diferencial de atribuciones que consagra la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente.

El proceso de descentralización no sólo condujo al establecimiento de reformas políticas, sino que ha tenido además una notable incidencia en el área de la Administración Pública, por cuanto al permitir el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, ha propiciado también la consolidación de una organización administrativa estatal y municipal que si bien se basa esencialmente en los principios fundamentales que sustentan a la Administración Pública Nacional, poseen una caracterización y una dinámica propia. Sin embargo, el cumplimiento de las actividades que les corresponden, se ha visto seriamente obstaculizado por factores de diversa naturaleza, dentro de los cuales merecen especial mención su alto nivel de dependencia presupuestaria y las notables debilidades técnicas que las aquejan. El primer factor se analizará más adelante, cuando propongamos las estrategias a adoptar en el campo económico. En cuanto a las debilidades técnicas (entre las que se cuentan la gestión del personal y la ineficacia del aparato municipal para hacer frente al creciente número de atribuciones que tiene) estimamos que deben introducirse los correctivos necesarios lo más pronto posible, siendo el más importante la profesionalización de la función pública, en virtud de la cual el ingreso a los cuadros del servicio público obedezca a criterios de mérito, y no a criterios clientelares, partidistas o grupales.

Ello resulta relativamente fácil en el caso de los funcionarios de carrera, que se rigen para el desempeño de sus funciones por un riguroso conjunto de normas que prevén un sistema de organización de personal basado en la meritocracia y en la profesionalización del funcionariado, mas no en el caso de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, pues como acertadamente señala Víctor Calzadilla "para la mayoría de los cargos gerenciales no se exigen requisitos de entrada, no están definidas las fuentes de reclutamiento, no existe capacitación gerencial específica, no existe una inducción sistemática que permita al ocupante conocer el entorno normativo en que se desenvolverá, ni mucho menos un sistema de evaluación de rendimiento." (CALZADILLA. 1996.). A lo que podemos agregar además, a nuestro criterio, la incertidumbre que le acompaña en todo momento al quedar sujeta su permanencia dentro de la organización, a la voluntad del gobernante de turno.

Adicionalmente, otra dificultad que se presenta es que la eliminación progresiva de la burocracia y del clientelismo exige a su vez la implementación y adecuación al campo municipal de sistemas de organización empresarial no tradicionales en Venezuela, en donde se invierta en capital humano y se remunere de manera adecuada a los funcionarios, con el fin de procurar el ingreso de nuevos talentos con una mayor capacitación técnica a la administración municipal.

## **Estrategias en el campo social**

En el ámbito social, la tendencia más importante que se presenta es la consolidación de la participación ciudadana dentro del municipio, la cual creemos puede actuar como un importante instrumento de consolidación de la gestión local siempre que no usurpe las funciones esenciales de los entes gubernamentales ni desplace a los actores principales dentro del proceso. Dicho en otros términos, las organizaciones civiles pueden desarrollar ciertas actividades dentro de la vida local a partir de una serie de disposiciones contenidas en la LORM, pero sin despojar a los órganos municipales de sus competencias. Para lograr una mayor participación ciudadana en estos términos, el municipio tiene que contar con una estructura que a la par de permitir la institucionalización de sus relaciones con la comunidad, incentive la generación de planes y proyectos donde ésta tenga la posibilidad de participar en forma más activa y determinante, para lo cual una primera estrategia en este campo sería el fortalecimiento de la capacidad de los órganos municipales para acoger de manera adecuada las iniciativas de la comunidad en lugar de desestimularlas, como ha venido ocurriendo de manera reiterada en los últimos años.

Por otra parte, el fortalecimiento del municipio exige la creación de mecanismos eficientes de coordinación e intercambio de información con los órganos de la administración nacional y regional, que permitan unificar y coordinar criterios y políticas dentro de la esfera de competencias que la ley atribuye al Municipio, particularmente en relación con aquellas que eventualmente podría asumir como consecuencia del proceso descentralizador. En el mismo orden de ideas, conviene señalar (a necesidad de fortalecer la capacidad normativa del municipio mediante un aumento cuantitativo y cualitativo de la actividad legislativa de los concejos municipales, que produzca instrumentos legales adecuados a estas nuevas realidades. Por supuesto, huelga decir que tal esfuerzo resultaría nugatorio si previamente no se produce la referida reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pues en todo caso la cámara municipal sólo puede desarrollar los principios consagrados en la LORM, más nunca contrariarlos ni modificarlos.

Otra estrategia que puede implementarse es la gestión de determinados servicios públicos por las propias comunidades, con las salvedades que en relación con la competencia de los órganos municipales formulamos anteriormente. Sobre este punto específico no haremos mayor comentario pues constituye el objeto de un trabajo de investigación que en los actuales momentos se desarrolla en el CIEPROL, dentro de la línea Las Entidades Locales y Los Servicios Públicos, y en el cual se están manejando diversas variables que han de permitir determinar la naturaleza de los servicios a ser gestionados por las comunidades y la manera más adecuada de hacerlo. Por los momentos, nos basta con señalar que la participación de las comunidades en esta materia, representa una valiosa ayuda para los municipios que cuentan con pocos recursos económicos, además de incentivar la toma de conciencia de los ciudadanos ante los problemas que aquejan a la comunidad y la participación en la toma de decisiones.

## **Estrategias en el campo económico**

Para que el municipio pueda cumplir a cabalidad con las funciones que por ley le corresponden, debe contar con los recursos económicos necesarios. Este es uno de los puntos más álgidos dentro de la administración municipal, pues la mayoría de los municipios venezolanos no cuenta con los recursos suficientes para abordar la multiplicidad de tareas que le son asignadas por el ordenamiento jurídico. De esta manera, creemos que el principal problema a resolver es el relativo a las fuentes de financiamiento de la gestión local, pues resulta sumamente inconveniente el mantenimiento del actual esquema de generación de recursos pecuniarios, en

donde la mayoría de ellos deviene de la asignación hecha a los municipios por concepto de situado municipal.

Ello plantea el problema de ventilar aspectos tan importantes como el desarrollo de una capacidad gerencial por parte de los órganos municipales (a la cual se hizo anteriormente referencia) que permita el establecimiento de criterios adecuados para la selección de las inversiones a realizar en el municipio y para la racionalización del gasto, así como el diseño e implementación de nuevas formas de generación de riquezas y atracción de capitales y el mejoramiento de sus sistemas de recaudación. La racionalización del gasto implica la reducción y eliminación de los gastos improductivos y una mayor inversión en la promoción y desarrollo de actividades productivas, con el objeto de ir ampliando la base imponible.

La estrategia no es entonces proceder a crear indiscriminadamente nuevos tributos, sino aprovechar los existentes, v.gr. la patente vehicular, el impuesto sobre inmuebles urbanos, la patente de industria y comercio, y la propaganda comercial, entre otros; promoviendo la inversión en actividades que puedan ser pechadas por los tributos municipales con que se cuenta. En este sentido, resulta interesante mencionar el caso del Municipio Los Salías del Estado Miranda, donde con gran éxito se ha implantado un sistema de recaudación por parte de los vecinos, a los que les queda un porcentaje que es invertido en obras que benefician a la comunidad, esta opción no sólo es factible, sino que además es perfectamente legal, en virtud de que el artículo 120 de la LORM prevé la contratación de empresas públicas, mixtas y privadas, para la recaudación de los impuestos, con la condición de que se asegure una recaudación eficiente y a un costo menor, por lo que nada impide que los vecinos con este fin constituyan su empresa, ya sea mixta o privada, y se dediquen al cobro de impuestos.

Se trata entonces de mejorar la productividad dentro de la gestión municipal, productividad que debe medirse en términos de cantidad de personal técnico especializado, calidad de los servicios públicos prestados y cumplimiento de los planes y programas diseñados. Creemos que este es un requisito sine qua non para el fortalecimiento de la autonomía que la Constitución y las leyes le otorgan, además de permitir el cumplimiento de la obligación que el ordenamiento jurídico impone a los municipios de disponer "de recursos económicos propios, suficientes para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones que les atribuye la Ley"(art. 16 LORM).

Por supuesto, no basta con los esfuerzos que de manera aislada realicen los municipios, pues es indispensable además que ocurra un cambio de visión y acción por parte de los órganos nacionales y estatales, en el sentido de apoyar con más intensidad el proceso otorgando puntualmente los recursos necesarios para que cada servicio transferido funcione correctamente.

