

DESAFIO AMBIENTAL DE LOS MUNICIPIOS

Dr. FORTUNATO GONZALEZ CRUZ
DIRECTOR DEL CIEPROL

La vigencia del Municipio

Ni el modelo de gobierno centralizado que determinó en Europa y en Latinoamérica el nacimiento y la consolidación de los Estados Nacionales, ni el surgimiento de las provincias o regiones como fórmula intermedia han terminado con la antiquísima forma de gobierno local que se expresa en el Municipio, y está definido en el artículo 25 de la Constitución de la República de Venezuela como **"la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional"**.

Es al gobierno local a quien corresponde, en primer término, atender los asuntos que afectan e interesan directa y personalmente a la gente en la realización de su vida cotidiana, porque es el que está más cerca, el que tiene al alcance de la mano, el que está en condiciones de conocer en forma personal y de relacionarse con sus actores sin intermediarios. Esta cercanía del gobierno municipal define varias de sus características: su tamaño relativamente pequeño que se asienta en la misma ciudad, con una jurisdicción territorial no muy extensa sobre la cual vive un número de personas más o menos modesto. También define la naturaleza de los servicios que debe prestar y las competencias que debe tener para poder cumplir aquellos con eficiencia.

Los gobiernos locales de las sociedades primitivas, que siguen existiendo en muchas partes del mundo, se ocupaban de las cosas comunes de las poblaciones que poco a poco dejaban la vida nómada y se asentaban de manera permanente en algún pedazo de tierra: de la administración de las tierras de pastoreo y la solución de los problemas que surgían entre los pobladores; del agua de riego; de organizar la defensa del poblado y sus habitantes, de las prácticas culturales, del orden en la comunidad. Por ello los jefes municipales, llámense hallak huinic, ayllú, justicia mayor o alcalde, tenían atribuciones diversas entre las que destacan las de presidir el Concejo y las judiciales. (Cfr. Orduña. Revista PROVINCIA N°1. 1996: 11). A medida que crecen las comunidades urbanas y las funciones que cumplen, las comunidades amplían las demandas a sus gobiernos locales en términos de servicios y otras actividades propias de la vida local: agua potable y disposición de aguas servidas; organización de las actividades industriales, artesanales y comerciales; regulación del intercambio de bienes y mercancías con otras comunidades; atención de los problemas de la salubridad; control de precios; orden urbano; festejos populares; servicios de salud, educación, vivienda y muchos otros.

Con el tiempo las cosas cambian y la vida cotidiana de los vecinos se hace más y más complicada porque la afectan diferentes asuntos como consecuencia de la convivencia en términos mucho más amplios, del avance tecnológico, del crecimiento de la ciudad, de la interdependencia a niveles cada vez mayores. Surgen nuevas necesidades y nuevas demandas que significan nuevos desafíos a los gobiernos locales, que deben apelar a nuevas y complicadas técnicas para atenderlos con eficiencia. Algunos de esos asuntos escapan a las posibilidades reales de los municipios y surge la necesidad de trasladarlo a otras instancias del gobierno, de la sociedad: a la provincia, a la región o a la instancia nacional en donde existen mejores posibilidades para dar respuestas adecuadas. El Municipio entonces ya no es la única instancia política y de gobierno sino que comparte con otras unidades la atención de las demandas de los pobladores

Las cada vez más complicadas y costosas demandas de las comunidades, abstracción hecha por ahora de las doctrinas filosóficas y políticas, que serán

tratadas en otro momento, fueron arrinconando a los gobiernos locales que llegaron a ofrecer una imagen raquítica, incapaces de dar respuestas eficientes, pobres en sus haciendas, desguarnecidos de poder, usurpadas sus curules por caudillos locales e incapaces de descifrar el lenguaje que poco a poco iba imponiendo una nueva y agresiva tecnología. Pero aún así, disminuido y pobre, el Municipio sobrevivía con penuria y desempeñaba el modesto, pero a la larga fundamental papel de escuela primaria de la acción política. Nunca cedió ni ha enajenado jamás su condición representativa de las comunidades y tampoco ha renunciado nunca a cumplir con las pocas atribuciones que los procesos políticos le han dejado.

El Municipio ha sido marginado y disminuido en distintas épocas históricas y en casi todos los lugares, pero jamás ha dejado de existir porque es una célula política básica de la sociedad, la propia comunidad organizada, y para los venezolanos, la raíz de la República, como lo afirma Gabaldón Márquez (1977) en su libro *El Municipio, Raíz de la República*.

Después de la euforia de los Estados Nacionales que asumieron y centralizaron todo tipo de competencias y funciones públicas; del triunfo rotundo y que parecía eterno de la Razón y el Individualismo, se vuelve la vista a las lecciones que brotan de la naturaleza y se busca en ella la sabiduría que encierran sus procesos. El crecimiento económico ilimitado, la sobreexplotación de los recursos naturales, la conversión de todos los bienes en mercancías, la transformación del hombre desde su dignidad para reducirlo a consumidor, todo el complejo de acciones generadas desde las doctrinas del liberalismo económico han puesto en peligro al planeta. No obstante, es necesario reconocer que el tiempo no ha transcurrido en vano y que nunca antes en la historia de la humanidad el hombre había alcanzado tanto bienestar y había logrado resolver con tanta calidad los problemas de su existencia. También es cierto que jamás se habían puesto tan en evidencia las grandes desigualdades entre los grupos humanos y en consecuencia se habían establecido tantas diferencias en los cometidos estatales de un lugar a otro del planeta.

La enorme asimetría entre las sociedades actuales determina a su vez la asimetría entre los Estados y sus gobiernos. Dentro de las fronteras nacionales también existen grandes asimetrías, en unos más y en otros menos, que determinan a su vez significativas diferencias entre sus instituciones políticas, en particular sus municipios. En esencia, el Municipio es igual en todas partes por tratarse de una institución definida en sus elementos fundamentales, conceptualizado e institucionalizado de manera inequívoca. Pero no hay duda de las enormes diferencias que existen entre ellos como consecuencia de diversos factores, principalmente el tamaño de su territorio y de su población; su naturaleza rural o urbana; la definición de su cultura local; la función que desempeña en términos sociales y económicos. También en cuanto a la amplitud de sus competencias y las posibilidades de atenderlas en forma eficiente.

El geógrafo Francisco González señala dos grandes macrotendencias que marcan el fin del siglo XX: La globalización de los estilos de vida y la "lugarización" o descentralización de la gestión. *"La primera, dice, obedece a la estandarización del consumo ya la generalización de unos mismos usos, modas, estilos o prácticas que hacen que ahora en todo el mundo, casi todos vistan de una misma manera, coman las mismas cosas, oigan la misma música, vean las mismas películas y escuchen los mismos noticieros. La otra es la contrapartida a esa tendencia homogeneizadora que, por el contrario, busca la identidad personal y local y privilegia lo autóctono, lo vernáculo, lo natural y lo singular. Tiende a la heterogeneidad"*. (Bases Geohistóricas del Federalismo en Venezuela. 1995: p. 46). Al desarrollar la idea de "**lugarización**" dice que el lugar es una "síntesis geohistórica concreta" y en consecuencia la lugarización es un proceso de revalorización de lo local que tiene sus expresiones concretas en el reencuentro con la persona; el interés por las

artesanías y las expresiones de lo pequeño y manual, por una "*economía a escala humana*" Cfr. Schumacher. 1978). También en la vida comunitaria, la vuelta al campo y a la escala vecinal, lo que tiene una expresión política concreta en la valorización de las estructuras políticas descentralizadas donde se pueden encontrar mayores opciones participativas, respuestas más concretas y funcionarios más accesibles. Esto por supuesto conduce a la heterogeneidad.

Pero las diferencias y simetrías no son obstáculos para que, en la búsqueda de nuevas respuestas, el mundo se reencuentre con la vieja institución municipal que ha permanecido allí, como a la espera de tiempos mejores para salir con nuevos bríos a responder por el hombre, por la comunidad, por los equilibrios que nunca han debido romperse, a repotenciarse con nuevas formas organizativas y nuevas respuestas técnicas; para adaptarse a su realidad concreta y buscar mecanismos y formas novedosas.

Hoy, el Municipio tiene vigencia e intenta reacomodarse en un mundo globalizado, dominado por la técnica y regido por la ley de la eficiencia, para dar respuestas concretas y efectivas a las viejas y nuevas demandas de la sociedad civil. Junto al viejo mazo, al arcaico bastón de mando, los blasones y las formas seculares se acomodan los ordenadores. Las solemnes expresiones del lenguaje tradicional coexisten con el de la cibernética y la computación. Ahora, en el tiempo de la polución y de las grandes aglomeraciones humanas, el Municipio es la instancia idónea para preservar los espacios íntimos, los lugares propios, el territorio vital. El pensamiento filosófico de la postmodernidad apunta en ese sentido. Un repaso a vuelo de pájaro por algunos de sus representantes aclara el camino.

Alwin Toffler señala tres macrotendencias que caracterizan el mundo postindustrial:

1. *Mayor diversidad y desarrollo de la personalidad*, los estándares impuestos durante la era industrial darán paso a la flexibilización personalizada que conducirá a la liberación del hombre de la esclavitud de horarios, modelos en serie y prácticas homogéneas.

2. *Participación, descentralización y dinamismo de los procesos*, lo que significa una mayor posibilidad de influencia efectiva de las personas en los procesos de toma de decisiones, incluso mediante los usos de las nuevas tecnologías de la comunicación.

3.- Cambios políticos profundos que se manifestarán en un sistema de poder dividido en subsistemas que se retroalimentan y operan en equilibrios relativos, manejan los conflictos con sentido positivo y valorando la importancia de la diversidad, con límites definidos para que se ejerza un gobierno efectivo que impida la anarquía y la concentración excesiva del poder (Cfr. Toffler. 1978).

Por su parte, Allain Touraine (1995), que a diferencia de Toffler tiene una sólida formación humanística, dentro de la misma búsqueda señala la emergencia de la sociedad civil que demanda una mayor democratización y un mayor respeto a la persona humana. En este mismo orden de ideas, Zampetti (1981) critica la democracia representativa formal que caracteriza las democracias occidentales y propone la democracia participativa, como alternativa de la sociedad postconsumista. En este planteamiento coincide con Norberto Bobbio, cuyo pensamiento tiene hoy una influencia determinante; quien define la democracia como un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en las cuales está prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados. Para Bobbio, la democracia es el gobierno de las leyes en contraste con el gobierno de los hombres (Bobbio. 1985).

La participación tiene ahora contenidos precisos que tienen que ver con la conciencia de los derechos, la responsabilidad ciudadana y el conocimiento. La diversidad y la heterogeneidad se corresponden con la tolerancia como expresión de la acción política. La organización del Estado se refiere a la necesidad de un poder fuerte pero limitado y a la eficiencia, lo que conduce a la definición del principio de la subsidiaridad como fórmula para colocar las competencias donde deben estar. Los ámbitos políticos se ven desde esas perspectivas desde las cuales el Municipio recupera indudablemente su espacio.

Otra macrotendencia que se observa en estos tiempos de fin de milenio es el fortalecimiento del Estado de Derecho como garantía del pleno ejercicio de la libertad. Más no el Estado de Derecho puramente formal de los códigos y leyes, que también rigen en las dictaduras y que siempre han sido garantía de los gobiernos oligárquicos y de las diferencias sociales. Allan Touraine señala: "Lo que, aún hoy en día, opone un pensamiento autoritario a un pensamiento democrático es; que el primero insiste sobre la formalidad de las reglas jurídicas, en tanto que el otro procura descubrir, detrás de las formalidades del Derecho y el lenguaje del poder, elecciones y conflictos sociales". (Touraine. op. cit: 36). De lo que se trata ahora no es sólo del Estado Normativo, que no dejará de serlo, pero desde la perspectiva de los derechos surge la concepción más horizontal de un Estado de Los Derechos en el cual el formalismo jurídico no ahogue los derechos individuales, sociales, colectivos o medio ambientales.

Y la otra macrotendencia es la preocupación por el ambiente, lugar donde habitamos todos los seres bajo unas condiciones de equilibrio que está seriamente amenazado.



La vigencia de las instituciones jurídicas

El Derecho como forma solemne de consagración de las normas de convivencia social tiene hoy más fuerza que nunca. El Estado Moderno se sustenta sobre tres principios que expone con propiedad el Dr. Allan R. Brewer Carías: El principio de la limitación del poder del Estado que determina su distribución horizontal y vertical; el principio de la legalidad que significa el sometimiento del Poder Público a las leyes; y el reconocimiento de derechos y libertades fundamentales. (Cfr. Brewer Carías. 1980: 49 y ss.). Las aspiraciones de libertad y bienestar que siempre han significado los argumentos claves del drama de la existencia humana, y las nuevas para disponer de espacios para la intimidad y para el disfrute del tiempo libre presuponen un orden social que sólo el Derecho está en condiciones de garantizar. Ese Derecho que sigue revestido de solemnidad y formas sacramentales, pero que es objeto de reclamos de la gente para que cada vez esté más cerca, tenga contenidos más densos, sea más efectivo y tenga un sentido más práctico. El ideal de justicia ya no se ubica en sueños y aspiraciones más o menos difusas e imprecisas sino en cuestiones tangibles y concretas: mi acceso a buenos servicios,

mi seguridad y la de mis bienes, mi tranquilidad, mi vida cuando alcance la tercera edad, mi libertad, mi intimidad.

Estos reclamos al sistema jurídico se corresponden con unas demandas de organización institucional. El Estado tiene la obligación primaria de atender a la gente, a los ciudadanos. Ya no tanto como antes a sí mismo, como lo anotaba Maquiavelo. De allí que el Estado se reorganice y tienda hacia la consideración de nuevos espacios que le permitan atender mejor las nuevas demandas: Espacios supranacionales mediante mecanismos de integración que abren nuevos horizontes para la plena realización del hombre, borran fronteras que interponen obstáculos hoy francamente superados, crean nuevas posibilidades de cooperación e intercambio sin los recelos característicos de los nacionalismos rabiosos de principios de siglo. En esas nuevas instancias surge un Derecho fresco tan riguroso y formal como cualquiera, incluso más porque ahora se cuida del lenguaje técnico que incorpora elementos de inseguridad. Y espacios infranacionales que responden al principio de *lugarización*: regiones, provincias, comarcas, ciudades, municipios donde hay un Derecho que recoge como ninguno las tradiciones, las prácticas seculares, los caracterismos y en cuya elaboración hay más calor colectivo, más participación.

Las viejas instituciones jurídicas gozan hoy de mayor vigencia y los principios que lo definieron desde Roma siguen incólumes. La sociedad postindustrial, postmoderna o postconsumista tiene en el Derecho una de sus bases más sólidas, como lo reconoce Allain Touraine cuyo pensamiento abre con buena luz el panorama de lo que nos depara el siglo venidero: Estado de Derecho, reglas objetivas, Gobierno de las Leyes como dice Zampetti. Lo nuevo se refiere a la **validez formal del Derecho y los derechos fundamentales, los derechos de las personas, los derechos colectivos, los "derechos" del ambiente**. El Derecho no es un patrimonio del Estado ni para imponerlo ni para administrarlo a su arbitrio, tan sólo para reconocerlo en la compleja red de relaciones sociales, darle la formalidad que lo distingue, y aplicarlo conforme al principio de pertenencia a un orden natural en el que cada individuo tiene idénticos derechos, y en el que se relaciona con los demás y con su entorno.

El ambiente como el signo de los tiempos

La IV Conferencia General del Episcopado Latinoamericano se reunió en Santo Domingo, la capital de la República Dominicana, para celebrar el V Centenario del Descubrimiento de América, o como lo denominaron los obispos desde su perspectiva: El V Centenario de la Evangelización de América. Se propusieron estudiar los grandes temas que preocupan al mundo actual (Cfr. CELAM. 1992.). Dos puntos específicos de aquella reflexión deben ser apuntados ahora: La ecología (2.2.2) y la ciudad (3.3.2)

Los obispos toman el mensaje de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, que *"ha puesto de relieve en el ámbito mundial la gravedad de la crisis"* ecológica. Desde esa perspectiva señalan que el desarrollo tiene que estar subordinado a criterios éticos: *Una ética ecológica implica el abandono de una moral utilitaria e individualista.*

Más adelante, en el mismo documento, los obispos latinoamericanos se refieren a las dos mentalidades opuestas con relación a la tierra y advierte que ambas son distintas a la cristiana: a) La visión indígena que ve a la tierra como lugar sagrado, de convivencia en armonía con los antepasados y con Dios. Hay en esta visión un gran respeto por la tierra. b) La visión mercantilista que considera a la tierra en relación exclusiva con la explotación y el lucro (CELAM. Op. cit: 123). En su reflexión posterior los obispos vuelven a la visión teocéntrica y antropocéntrica y

proponen orientar los recursos hacia la promoción humana. Sin embargo, el hombre para los obispos latinoamericanos es el *administrador* y *no* el dueño absoluto de la tierra y en consecuencia tiene la responsabilidad de preservarla como bien de la humanidad, no sólo de los que viven hoy.

Los obispos latinoamericanos reconocen que la ciudad es la sede y el motor de la nueva civilización universal y agregan que las relaciones del hombre urbano consigo mismo hacen que valore su *libertad*, su autonomía, la relación científica tecnológica y, de modo general, su *subjetividad*, su dignidad humana y sus derechos (CELAM. Op. cit: 154). En medio del fenómeno urbano la relación del hombre con la naturaleza es completamente distinta a la de quien aún habita en el campo.

Arturo Eichler, uno de los pioneros en los estudios sobre la conservación del ambiente apuntaba en 1965 lo siguiente: "*La facultad única de intervenir en el orden natural dinámico que lo rodea, ha tenido para el hombre un doble efecto, que actualmente nos es fácil comprobar ha logrado, por una parte, aumentar su influencia sobre la naturaleza en una medida extraordinaria, al punto de que en nuestra generación, extendió su brazo hacia el mismo fuego del universo; y ha producido, por otra parte, profundas alteraciones en la naturaleza que sustenta su vida y sus obras. Pero este mismo privilegio de intervenir en el medio ambiente, lo ha colocado ante problemas y alternativas que jamás conoció en todo su pasado histórico. En el carácter contradictorio de esta situación creada por él mismo, con propósito deliberado y en principio alentador, tenemos que buscar el origen y la finalidad de la conservación.*" Aparte, agrega esta idea central: "**Toda la historia del hombre ha sido la de protegerlo de la naturaleza, de someter a ésta a las necesidades humanas. Ahora viene a añadirse un capítulo nuevo, y de ello nuestra época sólo gradualmente cobra conciencia: la necesidad de proteger a la naturaleza contra la agresión del hombre**" (Eichler. 1965: 3, subrayado nuestro).

La premonición de Eichler fue acertada: Los mayores esfuerzos que se realizan a escala planetaria y que de una manera o de otra enrolan a todos los habitantes de la tierra es esa lucha a la que se refería por proteger la naturaleza de las agresiones que sufre, desde la amenaza de un colapso global por la peligrosa acumulación de armas nucleares, pasando por la preocupación de reducir la capa de ozono de la atmósfera, la preservación de los bosques de la amazonía, hasta la salvación de especies amenazadas de extinción. La Exposición Mundial de Lisboa se dedica exclusivamente al estudio de los océanos que el hombre ha convertido en vertederos planetarios.

La batalla por la preservación del ambiente adquiere cada día más importancia y hay ya clara conciencia en el mundo de la necesidad de parar la masiva destrucción de los recursos naturales. Esta preocupación mundial por los valores ambientales ya ha ganado algunas batallas importantes, como la que se libró con particular vehemencia durante los años 80 y primeros de la década de los 90 para la eliminación de las pruebas nucleares que ha culminado con la drástica reducción del número de bombas y la total eliminación de las explosiones.

A niveles más modestos, en el ámbito territorial de los Municipios tanto en las ciudades como en el medio rural, la lucha por la preservación del ambiente se ha convertido en una de las primeras preocupaciones de los particulares y de los gobiernos. Los esfuerzos a estas instancias se centran en el control de los desechos sólidos, de afluentes contaminados, de emisiones de humo y gases, de ruidos y de las actividades susceptibles de degradar el ambiente. También en la preservación de los recursos naturales o culturales con atributos ambientales urbanos. Estas actuaciones puntuales que se realizan en las ciudades y campos así como son

fundamentales para la preservación y mejoramiento del ambiente local, contribuyen con los objetivos planetarios porque a fin de cuentas todas las actividades contaminantes o degradantes del ambiente se realizan en un espacio determinado, en la jurisdicción de algún Municipio. Cuando la autoridad local toma medidas para eliminar o reducir la emisión de humo y gases, por ejemplo, no sólo logra mejorar la calidad ambiental de la ciudad sino que además reduce las emisiones que destruyen la capa de ozono.

La preocupación por el ambiente es un tema planetario, continental, nacional, regional, provincial y local. En cada uno de estos ámbitos se han constituido instituciones que elaboran el discurso ambiental del fin del milenio. También en cada una de esas instancias se produce el hecho jurídico ambiental, se generan normas de obligatorio cumplimiento que armonizan unas con otras mediante la definición de competencias y esferas de actuación. En la base de todo el esfuerzo teórico, jurídico y en actuaciones prácticas y concretas está el Municipio, institución política de gobierno local que se asoma al siglo XXI con renovado optimismo.

La globalización presenta al ambiente como una preocupación planetaria que mueve a la opinión pública mundial, a los organismos multilaterales y a los gobiernos nacionales. Mientras que por su parte la lugarización nos ofrece el tema ambiental como un asunto que atañe a cada persona en su espacio vital, en el lugar donde vive, que reclama actuaciones individuales, mueve a la participación de las comunidades organizadas y demanda la atención de las instancias locales de la administración pública.

Estos enfoques aparentemente contradictorios y de sentido contrario llevan a una reconsideración de la función de la política, de los fines del Estado y del Derecho. La política no es un asunto exclusivo ni de los políticos, ni de los partidos, ni del gobierno sino un eje transversal que está allí medio desdibujado por el desprestigio, pero que adquiere nuevos significados y novedosos mecanismos en los que juegan papeles importantes tanto los medios de comunicación de masas como la trama corporativa en que se ha convertido la sociedad de fin de siglo. La democracia conserva los viejos valores de la representación, el sufragio y la alternabilidad, se refuerzan en forma inusitada los atributos de la responsabilidad del propio Estado y de los funcionarios, y surgen con fuerza otros valores como la tolerancia, la eficacia, la participación y la transparencia. De allí que el Estado pierda mucho de sus "razones" y vincule más sus fines y objetivos a las nuevas demandas de la sociedad civil.

El Derecho, egoísta y privado, aunque parezca una contradicción en tiempos de exagerado individualismo, tiene que expandir su brazo público y tratar de encontrar principios que le permitan establecer un nuevo orden, a riesgo de ser desplazado por las reglas de juego establecidas por las grandes corporaciones industriales y comerciales. Un nuevo orden donde los valores urbanos y ambientales tengan la posibilidad de entrar en los tribunales por derecho propio. Ni de la mano del Estado que en muchas ocasiones es el agresor, ni adosados a los intereses individuales, actuales y cuantificables propios del viejo Derecho Privado. Este Derecho nuevo, como el Estado nuevo, se va dibujando lentamente al cincel de las demandas de la sociedad civil. Las sociedades desarrolladas que han satisfecho a plenitud las necesidades esenciales y se preocupan más de la calidad de vida y del uso del tiempo libre, también han caído en cuenta del significado de las amenazas para su propio bienestar que provienen de las amenazas y agresiones al ambiente aunque se produzcan lejos de sus lugares, por coexistir en un mundo cada vez más interrelacionado y mutuamente condicionado. Saben que la pobreza, el arsenal atómico, la sobreexplotación de los recursos naturales, las dictaduras, la intolerancia y demás males del planeta no son sólo problemas localizados en algún lugar lejano, sino serias amenazas que afectan o pueden afectar tarde o temprano

a sus propias amenidades. Las sociedades desarrolladas presionan sobre las vetustas estructuras del Estado Liberal sostenido sobre las bases de un Derecho egoísta y antropocéntrico, en demandas de respuestas a estos formidables desafíos, uno de los cuales y quizás el más universal es el ambiente.

La globalización se manifiesta en el campo de lo político con la apertura de espacios supranacionales cada vez más definidos que cuentan con instituciones estructuradas de formas complejas, con poderes más y más amplios basados en un Derecho que se impone por sobre los sistemas jurídicos nacionales. El Derecho Comunitario Europeo es el ejemplo más claro y contundente de esta mega tendencia de fin de milenio. Es este mismo Derecho Comunitario Europeo el que ha establecido el principio político de la subsidiaridad, que consiste en colocar las competencias públicas y la administración de los servicios lo más cerca posible de la gente, de abajo hacia arriba, en el nivel que ofrezca la mayor posibilidad de atención eficiente. De manera que tanto desde el ángulo de la globalización como de la lugarización se produce un reencuentro con el Municipio que se convierte así en un punto de llegada de la nueva política, en la estructura de gobierno más idónea para atender cuantos asuntos atañen más directamente a la gente, y en la base territorial de un Derecho Urbanístico y un Derecho Ambiental que antes de ser consagratorio de nuevos poderes estatales, significa el establecimiento de un orden que busca garantías para la plena realización personal, para que lo público no quede entrampado en lo estatal y para que el abuso de lo privado no siga devolviéndose contra la misma gente.

Los años postreros del siglo XX muestran un Municipio con grandes fortalezas y no menos importantes debilidades. Cargado de historia, de tradiciones, de figuras y formas seculares, no tiene alternativa que insertarse como elemento básico del sistema político del nuevo siglo. La Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana reconoce que "Los municipios constituyen una sociedad natural, formada por cuerpos vivos, anteriores a la voluntad del Estado, cuya existencia se reconoce en nuestros días como institución político-social de participación popular, democrática y autónoma." (Memorias del XX Congreso Iberoamericano de Municipio. Madrid. 1991. Pag. 403) En Venezuela el Municipio ha salido fortalecido de las últimas reformas introducidas en su régimen. El Alcalde, que había dormido en el desván de las instituciones derogadas, aparece con renovadas energías y se ubica como la institución más exitosa entre cuantas habían sido diseñadas por el legislador nacional. Investido por el mandato popular uninominal y colocado como único jefe y responsable de la administración local, surge como un líder que se afianza al frente de los asuntos locales, se debate en medio del tormentoso ambiente político que caracteriza estos tiempos de crisis profundas y sufre sus consecuencias, *pero que* muestra claramente las potencialidades que la figura tiene como órgano fundamental del gobierno local, capaz de salir airoso del conflicto social y político que afecta y transforma las instituciones del Estado.

Pero el Municipio está amenazado por sus propias debilidades y por el proceso de fortalecimiento de las instancias provinciales y regionales que se realiza en muchas partes del mundo, en particular en Venezuela. El Municipio tiene su espacio, definido por la historia y centrado de manera inequívoca por la cultura política. Pero su hacienda ha sido empobrecida, sus competencias invadidas y usurpadas y el desarrollo tecnológico no ha llegado o llega con dificultad a sus administraciones. A estos problemas se les une el clientelismo y el populismo: El primero impide la conformación de un funcionariado estable, capacitado y motivado y determina la sustitución de la actividad administrativa pública por el proselitismo; mientras el populismo impide la planificación, el cumplimiento de objetivos y metas institucionales y de largo plazo, la continuidad de los planes; todo lo cual se desplaza por la satisfacción de demandas coyunturales del grupo político y de las alianzas circunstanciales. A estos males contribuye de manera determinante el

sistema electoral que ha conducido la conformación de los Concejos Municipales sólo con activistas políticos que han desplazado casi totalmente la representación de la sociedad civil.

Las fortalezas, debilidades y amenazas del Municipio como partícipe del discurso ambiental, remarcadas ahora pero que están presentes y analizadas en toda la exposición precedente, indican los caminos a seguir como propósitos políticos. La Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana reconoce el papel protagónico del Municipio cuando señala en el punto décimo lo siguiente: "*Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión, tanto por su responsabilidad, como por constituir la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.*" (Ob cit. Pag. 405)

Lo primero que demanda la atención es el tema de las competencias, su asignación, delimitación, ejercicio y financiamiento. El proceso de descentralización venezolano ha sido orientado acertadamente al fortalecimiento de los niveles provinciales de gobierno, que sólo tenían asignadas algunas competencias adjetivas y residuales, y al fortalecimiento de los municipios. Los objetivos de la reforma de Estado que se impulsa de manera determinante durante el gobierno provisional de Presidente Ramón J. Velásquez, tal como señala el Informe Sobre la Descentralización, "*están orientados a la reformulación del esquema federal y el establecimiento tanto de un Nuevo Federalismo como de un Nuevo Municipalismo*"(Pag. 53) Observa el Dr. Allan R. Brewer Carías en el Informe en referencia, que la evolución constitucional venezolana muestra un progresivo crecimiento del listado de competencias asignadas al Poder Nacional, y una progresiva disminución de las competencias atribuidas a los Estados. La descentralización se propone colocar la gestión de los asuntos operativos en los niveles provinciales y locales de gobierno, el mejoramiento de las capacidades públicas para trazar y administrar políticas, supervisar y controlar procesos, asignar recursos y para hacerle el seguimiento y evaluar las políticas públicas. También implica la consecución de nuevas fórmulas institucionales de participación y concertación. (Cf. Informe sobre la Descentralización. Pag 67 y sig.) Los objetivos políticos propuestos en el referido Informe son los siguientes:

"a) Afianzar los legítimos mecanismos de poder de las localidades, municipios y en las entidades federales.

b) Incrementar la legitimidad y representatividad de los Gobernadores, Alcaldes y demás miembros de los organismos deliberantes (Juntas Parroquiales, Concejos Municipales, Asambleas Legislativas y Congreso Nacional).

c) Impulsar la participación ciudadana y de la Sociedad Civil organizada.

d) Transferir poder de decisión desde el Gobierno Central a los Estados y Municipios y mejorar sus capacidades de gestión.

e) Fortalecer la función política y de control del poder central.

f) Crear adecuados mecanismos de coordinación a nivel central e intergubernamental.

G Mejorar la capacidad técnico-financiera de las Gobernaciones y Alcaldías.

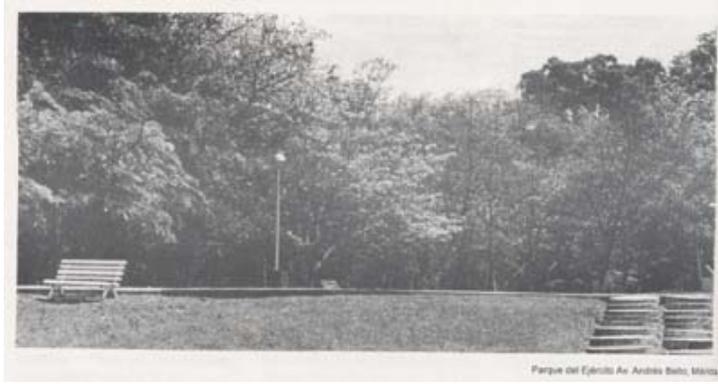
h) Contribuir a mejorar la economía local y regional.

I) Profundizarla democracia"

La democracia, para que sea eficiente, requiere que cada ámbito territorial de gobierno y cada órgano del Estado tenga asignadas unas determinadas competencias y atribuciones, de manera que puedan exigírseles las responsabilidades por su ejecución. Esto no niega sino que por el contrario fortalece el principio de la colaboración entre las distintas ramas y órganos del poder público, más necesaria mientras más específicas estén unas y otras. La delimitación es en consecuencia uno de los asuntos que deben abordarse para poder lograr mayores niveles de calidad en la gestión pública municipal. En materia ambiental significa colocar las competencias para establecer políticas, normas y procedimientos técnicos, mecanismos de financiamiento y el control de las competencias atribuidas a los Estados y Municipios en el nivel territorial nacional. En el ámbito provincial se deben situar la asistencia técnica e institucional, la prestación de servicios y la construcción de obras que por su enorme complejidad o por rebasar el ámbito municipal deben ser colocados allí; y la gestión del ambiente y la policía ambiental le deben corresponder al ámbito municipal.

La gestión municipal del ambiente demanda la superación del espejismo de las normas y de las competencias, atendidos como deben ser dichos asuntos, para abocarse a la realización de planes, programas y proyectos; la consecución y administración de medios y personal adecuados; la realización de infraestructuras de saneamiento y protección; la búsqueda de mecanismos novedosos de financiación que a la vez pueden ser útiles para el control de las actividades no deseadas, como los impuestos específicos a este tipo de actuaciones; y la policía ambiental. El instrumento idóneo puede ser el Plan Ambiental Local que comprenda las políticas locales ambientales; defina las estrategias de corto, mediano y largo -plazo y las formas de colaboración interinstitucionales; desagregue los programas y proyectos específicos; e identifique los mecanismos de financiamiento. También debe usarse el sistema de planes de ordenación urbana que sin duda constituyen valiosos instrumentos técnico-normativos de gran importancia y efectividad. El apoyo institucional lo puede dar una unidad administrativa de línea, convenientemente colocada en el nivel y bajo la jerarquía adecuadas según el grado de complejidad de la organización municipal, bajo la responsabilidad de un profesional del área. También es recomendable la integración de una Comisión Permanente de Ambiente que permita la participación de las personas e instituciones vinculadas con la cuestión ambiental, preste asesoría y asistencia, y le brinde apoyo político a la gestión del ambiente.

La gestión local del ambiente significa un desafío de grandes proporciones porque demanda capacidad para generar actuaciones en el corto plazo, imaginación para ampliar las posibilidades efectivas de salvaguardar los valores ambientales de su término municipal, voluntad para colocar los intereses colectivos por sobre los egoístas. Significa la realización de un gran esfuerzo intelectual para buscar nuevas bases jurídicas, novedosas formas institucionales y efectivos mecanismos de participación que permitan una gestión ambiental exitosa. Y por fin, la realización de esfuerzos de toda naturaleza y en todos los órdenes, en particular educativos, para generar una conciencia colectiva ecológica inclinada por la defensa de los valores ambientales y el patrimonio natural y cultural local, herencia que habrá de conservarse y enriquecerse para asegurar la felicidad de las actuales y las futuras generaciones.



Parque del Ejército Av. Andrés Bello, Mérida