

## AGONIA Y MUERTE DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

Fortunato José González Cruz  
*Prof. Derecho Administrativo en la ULA*  
*Ex Administrador Municipal*

### I. CREACION: TESIS EXPUESTAS EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

La Ley Orgánica de Régimen Municipal creó el Administrador Municipal, como un nuevo órgano de la estructura municipal venezolana. Con la nueva figura se pretende separar el gobierno y la conducción política del municipio que es ahora competencia del Concejo, y la administración municipal atribuida en buena parte al nuevo órgano.

La creación de esta figura fue objeto de una larga controversia y de discusiones de fondo. En el Informe de la Comisión Especial del Congreso de la República que elaboró el Proyecto de la nueva Ley, se afirma:

“Debido a la confusión que generalmente ha existido en nuestro medio en cuanto a la función administrativa de las Municipalidades, se ha considerado conveniente comenzar por determinar cuáles son los órganos del Gobierno Municipal y el campo de acción de cada uno, en términos generales. Por ello el artículo 28 establece que el Gobierno Municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo, y que el órgano ejecutivo de la administración municipal es el Administrador Municipal”.

“Se busca así balancear y equilibrar las actividades: El Concejo conserva el poder de decisión y orientación de las distintas políticas a seguirse en los diversos campos de la acción municipal, pero se crea la figura del Administrador, quien queda encargado de ejecutar e instrumentar esas políticas aprobadas por la Cámara”.

“Las múltiples actividades que tiene que cumplir un Municipio para atender con la debida eficiencia las necesidades comunales son en general complejas y requieren por ello los servicios de expertos, técnicos y profesionales y principalmente de un administrador de profesión, que posea una competencia excepcional, que sea responsable ante el Concejo de la ejecución de las políticas que éste acuerda y que tenga suficiente poder sobre la maquinaria administrativa municipal”.

“Los concejales integrantes de Ayuntamiento tienen, en su mayoría, conocimientos generales que les hacen competentes para representar a los votantes en la formulación de las decisiones fundamentales, es decir, en la aprobación de las políticas a seguir por la Municipalidad, al igual que los accionistas de una empresa privada, pero en general carecen de experiencia y del tiempo suficiente para dedicarse a los asuntos de despacho diario en el Concejo de sus dependencias”.

“A salvar este inconveniente se endereza la idea del Administrador Municipal, el cual viene a ser un tanto parecido a los gerentes o administradores de las empresas privadas, a quienes por ser expertos en su materia se les confía la gestión diaria de los negocios”<sup>1</sup>.

---

1. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. Congreso de la República.

La intención de los proyectistas fue la de separar la función política y de gobierno que corresponde al Concejo Municipal, y la ejecución práctica y concreta de la actividad administrativa, que corresponde al Administrador.

En el Congreso de la República se enfrentaron tres tesis: Una primera de los parlamentarios del Partido Acción Democrática que defendía a ultranza la creación del Administrador Municipal; una segunda sostenida por los parlamentarios del Partido Social Cristiano COPEI, que aunque defendía la inclusión del nuevo órgano en la estructura municipal, no estaba conforme con los poderes que se le atribuían en el Proyecto de Ley; y una tercera francamente opuesta en la que coincidían los parlamentarios de los Partidos Movimiento al Socialismo y Comunista de Venezuela.

Quienes sostuvieron las tesis de separar la política de la administración municipal consideraron positiva la experiencia norteamericana del "city-manager":

"El sistema de gerente de la ciudad he tenido un éxito bastante considerable, principalmente en los Estados Unidos. El primero del cual se tengan noticias, parece ser el que instauró en 1908 la ciudad de Stautton, en el Estado de Virginia. La fórmula ha resultado grandemente afortunada, a tal punto que para enero de 1959 más de 1.600 localidades estadounidenses funcionaban bajo el régimen de gerencia. Su más notable incremento se observó a partir de la última guerra mundial. Hoy casi todas las ciudades de más de un millón de habitantes están organizadas bajo el régimen de Concejo-Gerente, en razón de los excelentes resultados en el gobierno y administración locales"<sup>2</sup>.

Se trae a la legislación venezolana el sistema "Concejo-Administrador" que ya ha sido experimentado con éxito en los Estados Unidos, según los legisladores defensores de esa tesis. Para abundar en argumentos, señalan la conveniencia de separar la función que les corresponde a los concejales como representantes de los intereses de los habitantes de los municipios, cual es la de dirigir el ayuntamiento, tomar las decisiones, señalar las políticas, discutir y resolver los problemas locales, para lo cual *cuentan* con su investidura y responden al carácter de vecinos electos. El Administrador, en cambio, ajejado de la actividad política, se ocupa de la administración de los recursos municipales, la ejecución de los planes, la permisología, la dirección de personal, la prestación de los servicios y el cumplimiento de las decisiones del Concejo. Esta separación permitiría a los concejales dedicarse con mayor diligencia a los asuntos de gobierno y a velar por los asuntos generales sin injerencia en los engorrosos procedimientos administrativos ordinarios; al Administrador por otra parte se le permitiría atender exclusivamente la administración: sería un funcionario designado en base a sus conocimientos y experiencia en administración y gerencia, que en base a criterios técnicos y gracias a sus especiales habilidades realizaría un trabajo eficiente, sin injerencias inconvenientes de los partidos políticos. Una figura como la propuesta conduciría a la especialización de gerentes municipales con alta capacidad técnica.

El Dr. Carlos Canache Mata, actuando como vocero del Partido Acción Democrática, dijo al finalizar la discusión de la Ley:

"El Gerente Municipal va a ser algo así como el Poder Ejecutivo dentro de la vida municipal. En el Distrito Federal, en donde hay un régimen especial, el Poder Ejecutivo es el Gobernador. Pero en el resto de los Ayuntamientos del País, no existía este órgano ejecutivo de manera diferenciada, sino que se confundía con la persona del Presidente del Ayuntamiento. Hemos considerado conveniente hacer la diferenciación respectiva"<sup>3</sup>.

2. *Ibidem.* p. 1.583.

3. *Ibidem.* p. 1.606.

Esta opinión deja bastante clara la intención de los legisladores que sostenían la tesis del sistema Concejo-Administrador. Se quería implantar un Concejo legislador y contralor, un Presidente con meros poderes de representación formal y algunas limitadas atribuciones, y un administrador del tipo de los ejecutivos de las empresas privadas, con amplios poderes para dirigir con criterios gerenciales la administración municipal.

Sin apartarse en lo sustancial de esta posición, los parlamentarios Social-Cristianos opinaron que el administrador no debía tener tanto poder como el que se le asignaba en el Proyecto de Ley. El Diputado José Casanova Godoy, vocero de COPEI en la Comisión dijo lo siguiente en el debate: "Pero esa figura del Administrador Municipal ha provocado algunos temores, y por ello se han formulado proposiciones tendentes a restar algunas de sus facultades acerca de las cuales guardamos ciertas reservas"<sup>4</sup>. COPEI no pretendía ampliar las facultades del Presidente a expensas de las del Administrador, sino las del Concejo Municipal como órgano colegiado, de manera que el sistema adoptado tuviese algo más semejante con el sistema de comisión de los Estados Unidos, que seguía en la mente de los legisladores.

La tercera posición fue contraria a la introducción de la figura del Administrador, y a la larga la que tendría razón a la luz de la experiencia de seis años. El Diputado Guerra Ramos del Movimiento al Socialismo dijo:

"En la búsqueda de la idoneidad administrativa, los proyectistas nos proponen una figura novedosa: la del Administrador Municipal. Nosotros, tanto en la Comisión como acá, expresamos nuestro desacuerdo con esta figura... (que) obedece al hecho de que ella no está dirigida solamente al aspecto administrativo, sino también al político, a lo que en la práctica significa nulificar el papel del Presidente del Concejo Municipal..."<sup>5</sup>.

En definitiva el Congreso de la República aprobó la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal con la figura del Administrador un tanto disminuida, un Presidente con ciertas atribuciones de importancia y un Concejo con plenos poderes. Así, Venezuela acoge un sistema probado en los Estados Unidos y en algunos otros países como Irlanda y Noruega. Acoge igualmente una de las recomendaciones del XIV Congreso Interamericano de Municipios celebrado en Málaga en julio de 1972<sup>6</sup>. Abandonó por tanto la inspiración en los sistemas de gobierno municipal implantados en España, y la tradición municipal proveniente desde la colonia. Error que traerá consecuencias graves sobre la institución municipal venezolana.

En efecto, la institución municipal forma parte del sistema de gobierno y comparte un espacio con las demás instituciones públicas del país. Es consecuencia de la formulación jurídica, es cierto, pero no es menos cierto que también es fruto de un proceso histórico que ha sembrado en el colectivo social una realidad que se impone a la decisión legislativa. El Municipio venezolano se encuentra dentro de un sistema político de partidos que monopolizan los mecanismos formales de participación; que han establecido un sistema electoral que les garantiza la colocación de sus dirigentes en los puestos públicos y limita la representatividad de los que acceden a los organismos deliberantes. El Municipio es resultado de un quehacer colectivo, que responde a la idea de que la sociedad tenga poder, de sus derechos y de los deberes de los gobernantes, independientemente de lo que digan las leyes.

4. *Ibidem*. p. 1.613.

5. *Ibidem*. p. 1.623.

6. En este congreso se propuso adecuar la organización municipal al reto de la planificación del desarrollo para lo cual se requiere "un funcionario con carrera administrativa y garantía jurídica de permanecer en el puesto y fomentar su capacidad y perfeccionamiento, así como su participación en las tareas de investigación y reforma administrativa, *Memorias XIV Congreso Interamericano de Municipios*. Málaga. IEAL. Madrid. 1972. p. 152.

El trasplante de instituciones políticas de una sociedad a otra no es exitoso si no se cuenta con una base social adecuada y favorable al cambio, con algunos valores sociales que favorezcan la inserción de la institución extraña. El solo hecho de haber sido feliz el resultado obtenido en una sociedad, no significa que el mismo éxito va a suceder en otra sociedad distinta.

El sistema Concejo-Administrador no contó con antecedente alguno en la historia política de Venezuela, que tradicionalmente identifica al líder político con el que debe y puede gobernar efectivamente. Tampoco es muy conocido en Venezuela el papel que desempeñan los gerentes en la actividad privada, mucho menos en el gobierno. El sistema electoral de listas cerradas lleva a la Presidencia del Concejo al líder del partido político triunfador en las elecciones, que controla la mayoría de los concejales, lo que determina un gran poder en sus manos que no está dispuesto a ceder en un Administrador, por muy capaz que sea. Si a ello se agrega que la Ley aprobada en el Congreso le dio ciertos poderes al Presidente que de hecho colocan al Administrador bajo su voluntad, los Presidentes Municipales ejercen a plenitud poderes que teóricamente (y legalmente) deberían compartir con los respectivos Administradores. Como controlan la mayoría del Concejo, designaron Administradores sin cumplir con el requisito del concurso, bien bajo la figura de "encargado" o bien sin concurso de ninguna naturaleza.

En la mayoría de los Concejos Municipales de Venezuela elegidos en 1979 funcionó un sistema presidencialista, y el Administrador Municipal en muy poco se diferenció del antiguo administrador de las rentas. De manera que el sistema que realmente existe no corresponde al establecido en la Ley.

La creación del Administrador Municipal generó grandes expectativas tanto por su novedad como por la creencia de que contribuiría a mejorar la malograda imagen del municipio venezolano. Otras disposiciones inéditas de la nueva legislación también crearon un ambiente de optimismo, como la posibilidad de la elección nominal de los concejales, la renovación del Concejo cada 3 años, la escogencia del Administrador Municipal por concurso, el régimen de estabilidad de los funcionarios municipales, la creación de una unidad contralora, los rígidos controles a la administración de los recursos municipales, y otras. La experiencia no ha sido consecuente con las expectativas, pues de la normativa a la realidad hay una diferencia tan grande, que en la práctica se trata de dos situaciones totalmente distintas.

La nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal entró en vigencia el 18 de agosto de 1978, pero es a partir de la instalación de los nuevos Concejos Municipales en junio de 1979, elegidos conforme a sus disposiciones transitorias, cuando realmente comienza a regir la vida local.

## II. VICISITUDES DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

El inmenso volumen de atribuciones del Administrador Municipal, la imagen de superfuncionario que brota de la Ley, la importancia que en un principio se le dio a esta figura novedosa, no se compadece con la experiencia vivida por la Administración Municipal durante los años de vigencia del Régimen establecido a partir del año 1978. Y no podía ser de otra manera.

Uno de los elementos para el éxito del modelo Concejo-Administrador es el mantener alejados a los concejales de la administración. El Concejo debe ser un organismo legislativo y de control sin atribuciones de carácter administrativo. La separación de las funciones permite que los concejales atiendan efectivamente sus funciones como representantes populares, por lo tanto de naturaleza política; y que el Administrador Municipal se dedique con la mayor autonomía posible a desarrollar su tarea gerencial, en consecuencia, de carácter técnico. "Una de las desviaciones más usuales

de la fórmula de Gerencia, que suele conducir a resultados calamitosos, es la invasión de las facultades administrativas del gerente por el Concejo" dice Jewell Cass Phillips al comentar el Régimen Municipal Norteamericano<sup>7</sup>. Y el Congreso de la República al sancionar la Ley no hizo otra cosa: Audaz para crear la nueva figura, pero temeroso de darle todos los poderes mencionados, mezcla atribuciones legislativas y administrativas en el Concejo en tal forma, que ni administra el Concejo, ni lo puede hacer el Administrador. Así, el Sistema Concejo-Gerente que se intentó establecer en Venezuela nació con graves defectos.

De acuerdo con la distribución de atribuciones de los órganos de gobierno municipal tal como está en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no se puede distinguir cuáles son las funciones específicas de cada uno, salvo la de legislar, que sí está claro corresponde al Concejo. Pero existe tal mezcolanza de materias atribuidas a los distintos órganos que ninguno tiene especificidad. Basta señalar la materia fundamental de la administración de personal para ejemplificar la anterior afirmación. Según el artículo 36 de la Ley, corresponde al Concejo Municipal la designación de los Directores o Jefes de los distintos Departamentos de la Administración Municipal, solicitando, al efecto, ternas al Administrador. De modo que para el nombramiento de las personas que van a trabajar en el Municipio, en la jefatura de los departamentos y que tendrán la grave responsabilidad de atender las materias que constituyen la competencia municipal, no interviene el Presidente Municipal, salvo como simple concejal. Sí le compete al Presidente nombrar el personal subalterno de ternas que le proponga el Administrador Municipal. Definidas así las atribuciones en materia de nombramientos y destituciones, no tiene ninguno de los órganos la plena autoridad en materia tan especial como la de la administración de personal. El Administrador sólo puede proponer ternas, en unos casos al Concejo y en otras al Presidente. El Presidente no puede nombrar a los Directores porque esa es una facultad del Concejo, pero tampoco puede designar a nadie que no sea propuesto por el Administrador. Semejante confusión era básicamente contraria a la autoridad del Administrador Municipal, que ha terminado en la práctica sin poderes en el manejo de la administración municipal<sup>8</sup>.

El Sistema Concejo-Administrador supone no sólo una separación efectiva de las funciones legislativa y de control de la administrativa; requiere además un Concejo Municipal maduro, que ejerza efectivamente su función legislativa, creando la normativa necesaria para la correcta atención de los asuntos locales, implementando los mecanismos para que los ciudadanos participen efectivamente en el gobierno local, siendo una auténtica instancia para que los ciudadanos ocurran a buscar solución a los problemas comunitarios. Cada concejal debe ser un verdadero representante de la localidad que lo eligió y trabajar dentro del Concejo en beneficio de sus electores. Con una instancia política fuerte y representativa no existe el peligro de un Administrador Municipal poderoso, ya que su función por muy importante que sea se somete a la voluntad política del Concejo. Es el Concejo Municipal el responsable ante los ciudadanos de una buena o mala gestión. El Administrador responde al Concejo y no ante elector alguno: Pero en Venezuela no existen Concejos representativos de las comunidades. El sistema de partidos o clientelista ha conducido al establecimiento de una especie de "dictadura de partidos" que se caracteriza por que las instancias de representación popular se han degenerado hasta convertirse en meros instrumentos parti-

7. Cass Phillips, Jewell. *Régimen y Administración Municipal en los Estados Unidos de América*. Tomo I. p. 367.

8. En el interesante estudio del Dr. Allan Brewer-Carías sobre el Municipio Venezolano, afirma que "el Administrador Municipal aparece simplemente como un Director de Administración de la entidad municipal, pues, desde el momento en que se atribuya al Concejo, además de las funciones deliberantes y normativas, funciones administrativas, el órgano que efectivamente gobierna y administra la Municipalidad, sin duda es el Concejo Municipal". *El Régimen Municipal en Venezuela*. Col. Estudios Administrativos Nº 2. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1984. p. 210.

distas<sup>9</sup>. El sistema electoral de listas cerradas postuladas por los partidos políticos conduce a que sus directivas elaboren las listas de concejales sin tomar en cuenta los intereses de las comunidades, sino tan sólo las circunstancias internas. De allí que los ciudadanos no puedan escoger una representación auténtica y que los Concejos se integren con elementos o fichas de partido desprovistos de representatividad y muchas veces sin interés por los asuntos locales. Concejos Municipales con estas características no pueden soportar un Administrador Municipal.

La excesiva intromisión de los Partidos Políticos en todos los aspectos de la vida nacional, incluso la vida local, ha conducido a desnaturalizar al Administrador Municipal. Muy pocos Concejos Municipales designaron sus Administradores por concurso, y en donde lo hubo en su mayoría fueron mero formalismo ya que el partido político ganador en las elecciones exigió la asignación del cargo a un militante suyo. Por estas razones, a menos de diez años de vigencia, transplantado con defectos de una sociedad distinta, sin que hubiese tenido antecedentes en Venezuela, con graves fallas en su diseño y sin una correlativa reforma electoral, el Sistema Concejo-Administrador tiende a desaparecer. Habrá que volver al viejo sistema Alcalde-Concejo, de más tradición hispana, con profundas raíces en América y más adaptado a la manera de ser colectiva de las comunidades venezolanas. Pero sin la reforma del sistema electoral, volverá a ser un nuevo fracaso y los ciudadanos seguirán sin un auténtico y democrático gobierno local.

### III. IDEAS PARA UN NUEVO MUNICIPIO

El Sistema de Gobierno Municipal definido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal no ha dado los resultados que se esperaban. Ni siquiera ha tenido vigencia porque a la Ley le ha faltado eficacia. Las razones han sido expuestas en este trabajo. Lo que se impone ahora es definir un nuevo régimen que recoja las experiencias acumuladas tanto con la corta vida que ha tenido el sistema Concejo-Administrador, como con el anterior. Extraerlos de la larga tradición municipalista hispánica, raíz de nuestro Municipio y de las experiencias acumuladas en otros países. Analizar el papel que desempeña el municipio en el mundo de hoy con grandes ciudades y un espacio rural despoblado, integrado por los medios de información y de comunicación. Se impone también el estudio de nuestra sociedad subdesarrollada y el papel que puede desempeñar el municipio frente al reto del desarrollo. También conviene observar el modo de ser colectivo del venezolano, especialmente frente al fenómeno político. Así, diseñar un régimen municipal adaptado a la realidad sociopolítica de Venezuela, inserto en una tradición que lo refuerce y orientado a la atención efectiva de los asuntos locales, participativo, democrático y eficiente.

La legislación municipal deberá establecer una institución municipal que responda a la realidad de las comunidades locales venezolanas. La estructura del nuevo municipio, sus atribuciones y sobre todo el poder para realizar sus objetivos debe brotar del estudio de la vida local de hoy y por medio de la inducción establecer la normativa que le garantice una larga vida. Nuestro municipio colonial no fue una creación legislativa, sino una realidad consagrada por la Ley. Alexis de Tocqueville no consiguió en Norte América un municipio etéreo sino una realidad municipal, o mejor, una forma de vida local con su economía, sus relaciones sociales, su iglesia y su propio gobierno.

9. En la discusión de la Ley en el Senado de la República, el senador Pompeyo Márquez señaló la necesidad de modificar sustancialmente el sistema electoral: "Creo que ya el sistema de listas en la forma como lo venimos realizando está vencido, hay que darle una oportunidad a la escogencia. A esos niveles sería más que conveniente que el elector no estuviese amarrado a una tarjeta con un color y el que metiera esa tarjeta está votando por sopotocientas personas la mayoría de las cuales él desconoce y la mayoría de las cuales no tienen ninguna responsabilidad frente a él". *Diario de Debates*, p. 1.022.

Para él, en Estados Unidos se vivía la democracia en una práctica diaria de instituciones, formas de participación y ejercicio de la autoridad por los habitantes.

“Al volverse sedentarios —dice J. de S.— los hombres se agruparon por causa de una preocupación defensiva. Inmediatamente, se establecieron vínculos de solidaridad entre los habitantes de una misma localidad. Bajo la férula de un jefe de tribu, de un señor de la villa, de un eje religioso se organizó una vida de carácter colectivo; la organización del pueblo, del burgo o de la ciudad, su defensa, y la toma en consideración de los pobres provocaron el nacimiento de instituciones a las que fueron siempre incorporados los habitantes, incluso cuando esta autonomía fue contrarrestada por poderes superiores. Así nació el municipio, no de la ley, sino de la naturaleza de las cosas”<sup>10</sup>.

En ese mismo sentido se pronuncia Robert M. Mac Iver cuando afirma que el gobierno no es más que un “aspecto de la sociedad”<sup>11</sup>, que puede variar de forma y complejidad pero siempre se mantiene espontáneamente. Ese “aspecto de la sociedad” es el que hay que captar y consagrarlo en el sistema jurídico normativo.

Cada centro poblado con una población estable y un determinado territorio tiene de hecho un tipo de relaciones de autoridad por primitivas que sean. Si no son democráticas puede deberse a que el sistema no las ha reconocido y orientado. Por ende tampoco pueden ser *eficientes*. De allí que constituya una obligación de los órganos legislativos el prever las relaciones democráticas y eficientes a través de la legislación.

Por otra parte, existe un inmenso caudal de posibilidades de acción o “funciones” que deben ser desarrolladas a nivel local no sólo porque se trate de soluciones a problemas de índole estrictamente local o atención de fenómenos limitados al ámbito municipal, sino también porque ese es el nivel de tratamiento eficiente. Muchos asuntos propios de la vida local han sido absorbidos por el Gobierno Central. La conservación del ambiente, el tratamiento de las aguas, la sepultura de los muertos, el arreglo de las poblaciones y muchas otras acciones han ido pasando de la esfera del gobierno local al ámbito de la Administración Nacional.

La intromisión del gobierno central en la esfera de las competencias locales tiene varias razones: La fundamental es el crecimiento desmesurado del Poder Nacional, producto del carácter despótico y dominador de los gobernantes que han pretendido tener en sus manos todos los mecanismos del poder y han penetrado hasta el último y más apartado rincón de la geografía nacional con sus “funcionarios”. Con la institución de las prefecturas, Napoleón Bonaparte limitó los poderes locales, como el Rey de España con los Regidores penetró en el recinto poderoso de las casas consistoriales. Lo que fue en un principio una presencia de Poder Nacional en el ámbito local, paulatinamente se fue convirtiendo en el único poder verdadero y los ciudadanos identificaban en la institución intrusa la que poseía las herramientas eficaces para resolver los problemas sencillos, mientras que las instituciones locales parecían entelequias de mero trámite. A esa penetración política se sumó el poder económico: Los municipios empobrecidos, con rentas menguadas y sin posibilidad de generar recursos no fueron capaces de responder con eficiencia a las expectativas de bienestar de los ciudadanos. El Poder Nacional se hizo dueño de los tributos. En Venezuela, la renta petrolera enriquece el tesoro nacional ante el cual los ingresos municipales resultan poco menos que ridículos. La solución no fue el derivar esos recursos hacia los municipios, salvo en una pequeña cuota a través del “Situado Constitucional” que les ha permitido sobrevivir, sino asumir directamente la prestación de servicios y la atención de las competencias locales. Luego se suma la cuestión tecnológica que complica y hace difícil la participación municipal en la solución de los problemas locales, especialmente en

10. De Savigny, Jean. *¿El Estado contra los Municipios?* IEAL. Madrid. p. 1.978.

11. Mac Iver, Robert: *Teoría del Gobierno*. Tecnos S.A. Madrid. p. 57.

algunos servicios como la electricidad, la construcción de caminos y carreteras, la atención de la salud y de la educación, el transporte colectivo y ahora la recolección de los residuos.

La tendencia natural no ha sido hacia el enriquecimiento de los municipios, sino por el contrario hacia la mayor centralización aunque ello conduzca al absurdo de que, para realizar un acto sencillo de otorgamiento de un permiso para construir una vivienda, o la compra de un equipo menor para un hospital, o la ejecución de un plan de mantenimiento de semáforos, haya que transitar el largo y ancho camino hacia la Capital para que algún funcionario de la gigantesca red burocrática nacional, quizás sin siquiera saber dónde queda el pueblo de que se trata, tenga el poder para decidir sobre dichos asuntos.

Si la Constitución de la República reconoce en el municipio "la unidad primaria y autónoma dentro de la organización nacional" y en la teoría política todos coinciden con Tocqueville en que el municipio es la "escuela de la democracia", entonces ¿por qué no devolverle el poder para atender los asuntos propios para la vida vecinal? Los municipios tendrán que convertirse en auténticos "promotores" del individuo, cada vez más alienado por el crecimiento desmesurado de las organizaciones. El individuo de hoy se encuentra solo frente al Estado poderoso y gigantesco, como también se encuentra metido en puestos de trabajo imbricados en empresas despersonalizadas. Estos aspectos han sido estudiados por Fromm, Schumacher y otros.

Hoy, el municipio tiene un inmenso campo de acción, porque constituye el instrumento más a la mano para luchar contra el desarraigo y atender los problemas viejos y nuevos de la vida en comunidad. Si ha perdido poder, recursos económicos y competencias no por ello ha desaparecido. Simplemente ha sufrido el golpe de la ola del centralismo, que a juicio de muchos ha alcanzado su máxima expresión y tiende a regresar, según se desprende de los "vientos renovadores" que azota la relativa virulencia la vida local <sup>12</sup>.

El nuevo municipio debe existir en todo centro poblado estabilizado. Venezuela es un país de franco crecimiento demográfico en el que surgen nuevos asentamientos humanos con relativa frecuencia. Corresponde a las Asambleas Legislativas reconocer cuándo un nuevo conglomerado social adquiere el carácter de permanencia que permita la formación de los vínculos de vecindad, base para la conformación de unas relaciones de autoridad. La nueva institución municipal tendrá que ser expresión de la realidad local, por lo tanto no tiene necesariamente que ser uniforme. La uniformidad ha sido también consecuencia del excesivo centralismo y si el municipio se concibe como una expresión política descentralizada, como un mecanismo poderoso de los vecinos para hacerse oír, defender sus particulares intereses, acentuar su propia identidad y realizar sus proyectos, debe expresar las diversidades de los asentamientos <sup>13</sup>. Claro está que deben adaptar la forma que prescriba la legislación nacional, que ajustarán su acción a las técnicas y procedimientos establecidos, que también tendrán que someterse a determinados mecanismos de control y desarrollar las competencias que se señalen, pero ello no implica uniformidad material, sino formal. Esta diversidad municipal implica el reconocimiento de la vocación de la ciudad o del poblado, la cual viene determinada por su condición rural o urbana, por el papel funcional que cumple en la actividad socioeconómica regional ya como industrial, ya como prestataria de servicios educacionales, turísticos, comerciales, sanitarios, etc., ya como agrícola, ya como ciudad de encrucijada.

La fórmula Alcalde-Concejo parece ser la que mejor ha dado resultados en otros países y también en la tradición venezolana. Países como Francia, de una larga y profunda tradición municipalista, ofrecen un buen ejemplo de municipios eficientes.

12. De Savigny, Jean. *ob. cit.* p. 256.

13. Preámbulo de la *Constitución Española de 1981*.

También puede decirse lo mismo de países germánicos como Alemania Occidental y Austria donde existe una fuerte institución local que en muchas ciudades llega a adquirir mayor importancia que el gobierno central. El sistema vigente en el momento en que los cabildos se transforman en Juntas Supremas de Gobierno era muy semejante al Alcalde-Concejo. Durante la segunda mitad del siglo 19 existieron los Alcaldes, sólo que éstos eran designados por el Gobernador Provincial como consecuencia del sistema despótico que privó durante ese oscuro período republicano. A partir de 1864, cada Estado estableció su propio sistema, pero en general se trató del Concejo-*Presidente*, que estuvo vigente hasta 1979.

El sistema de gobierno Alcalde-Concejo que se propone, consiste básicamente en un Alcalde elegido por votación directa y secreta de los habitantes del Municipio y un Concejo Municipal integrado por concejales elegidos por circunscripciones electorales en forma uninominal. Es decir, que el régimen propuesto debe partir de una sustancial reforma del sistema electoral de listas cerradas. Mientras ello no suceda, no es posible reforma alguna, porque la base fundamental de la eficacia de cualquier régimen municipal es el de la representatividad, y las listas cerradas sólo conducen a la elección de camarillas políticas para satisfacer intereses de grupos internos de los partidos.

El ciudadano que aspire a la Alcaldía deberá residir en el término municipal y reunir los demás requisitos para ser concejal. Debe ser postulado por un partido político o por un calificado porcentaje de electores y los ciudadanos sólo podrán votar por un solo candidato. Los concejales serán elegidos en forma uninominal por circunscripciones electorales. Estas deben ser definidas por el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con el censo de electores de modo que las circunscripciones de un mismo municipio tengan más o menos el mismo número de habitantes, y coincidan en términos generales con las delimitaciones naturales de aldeas, pueblos, urbanizaciones o barrios. Así, cada circunscripción elige un Concejal que va al Concejo a representarla y que preside además el órgano de gobierno local de la circunscripción si existe y que podría ser una Junta Parroquial, Junta Comunal, Asociación de Vecinos o cualquier otra organización de base comunitaria. Habrá entonces tantas circunscripciones como concejales haya de elegir según el tamaño que la Ley determine.

El período municipal debe ser de cinco años y tanto Alcalde como concejales deben ser reelegibles. El período tiene la ventaja de que los ciudadanos pueden revocar el mandato en un relativo corto tiempo en caso de no estar conformes con la gestión de sus elegidos; pero si se sienten satisfechos pueden perfectamente renovar su elección por otro u otros períodos. La mejor forma de control político es el control popular, que se ejerce mediante el sufragio.

Corresponde al Alcalde todas las atribuciones que se le han otorgado en el régimen actual al Administrador Municipal pero sin las cortapisas que se le impusieron. Así, el Alcalde preside el Concejo Municipal y lo convoca a sesiones ordinarias o extraordinarias; dirige el gobierno y la administración de la entidad: nombra y remueve el personal; elabora planes, programas y el Proyecto de Presupuesto Anual y lo somete a consideración del Concejo; coloca el "ejecútese" a las Ordenanzas; dirige y supervisa la prestación de los servicios públicos en la entidad. En fin, el Alcalde encarna el Poder Ejecutivo Municipal.

Pero el Alcalde no sólo debe ser un órgano del gobierno municipal, sino que además le debe corresponder la gestión de los asuntos del Poder Nacional y Estatal en su Municipio, de modo que el Alcalde tenga una doble investidura: por una parte es el Agente del Gobierno Nacional y Estatal en la entidad. De esta manera puede cumplir cabalmente con la tarea de velar eficientemente por los intereses locales. En su condición de Agente del Gobierno Nacional y Estatal en el Municipio, es el jefe de la policía municipal, que se ocupa de vigilar la prestación de los servicios, la conservación de los recursos, la disciplina ciudadana, la seguridad de las personas y de

los bienes, y los asuntos relacionados con el tránsito de vehículos y personas. Le corresponde igualmente en el carácter de agente de los poderes Nacional y Estatal llevar los registros de estado civil, vigilar la construcción y el mantenimiento de las obras públicas y la realización de los programas de desarrollo económico en su localidad. Como consecuencia de esta doble función, el Alcalde le rinde cuentas al Concejo Municipal y al Gobierno del Estado, el cual tendría sobre los Alcaldes, como en el modelo francés, una autoridad de tutela y la posibilidad de sancionar sus faltas. Un Alcalde con estas características tendría en sus manos la suficiente representatividad y el poder necesario para trabajar eficientemente.

El Concejo Municipal tendrá que ser un órgano deliberante, normativo y de control, sin injerencia alguna en la administración municipal. Debe sancionar Ordenanzas; aprobar los planes, programas y el Presupuesto Anual; aprobar la estructura burocrática municipal; aprobar los contratos que sobrepasen un monto determinado; ejercer el control y la supervisión del gobierno y la administración que ejecute el Alcalde. Le corresponde también al Concejo la promoción de la comunidad y la defensa de sus derechos, la gestión de los intereses locales y promover los mecanismos de participación de los ciudadanos en los asuntos municipales. El nuevo municipio debe ser la instancia idónea para la atención de los asuntos propios de la vida local, pero esta expresión no puede ser vacía como sucede con la Ley Orgánica de Régimen Municipal promulgada en 1978, sino por el contrario, llena de atribuciones concretas. El Municipio debe ocuparse del registro de las personas que nacen, mueren y modifican su estado civil; de preservar la unidad familiar; de atender la juventud y las personas de avanzada edad; de proteger el medio ambiente, la conservación de los recursos y de mejorar la calidad de vida; igualmente le compete regular la vida económica local; estimular las actividades que conduzcan a la superación humana, como la cultura, el deporte y la recreación; también debe atender la relación entre la comunidad de base y el Estado. Así visto el municipio, tendrá una variada materia de que ocuparse y para lo cual deberá dotarse de recursos suficientes.

Corresponde al Congreso de la República el establecimiento de un nuevo régimen municipal y a las Asambleas Legislativas señalar las nuevas demarcaciones. Sin embargo, será necesaria la voluntad política de los partidos para que pongan sobre los intereses subalternos el superior interés de las comunidades locales.