

## **Desarrollo de la Gestión Local ¿Descentralizar o Municipalizar?**

**José Julián Hernández**

**Profesor del Area de Post-grado. Maestría en Ciencias Políticas, Mención Gerencia Pública. CEPA de la Facultad de Derecho, UC. Director General de Descentralización y Reforma del Estado y Secretario de Desarrollo Económico de la Gobernación de Carabobo.**

### **I. Premisas, hipótesis y otros comentarios**

- ⇒ El tema nos hace suponer que la descentralización es importante para la gestión local. Esto en muchos sentidos: participación, control ciudadano sobre los asuntos oficiales, gestión pública más eficiente y, sobre todo, mayor sintonía, mayor identificación y acercamiento entre las necesidades sociales y las políticas del gobierno. Vale decir: una gerencia administrativa efectiva y cercana al ciudadano.
- ⇒ Para su desarrollo el municipio debe ocupar el puesto que la Constitución le establece. Como "unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" no puede quedar al margen, desde el punto de vista administrativo y financiero, de la vida ciudadana y seguir perdiendo relevancia en sus roles fundamentales en el ordenamiento urbanístico y en la promoción del desarrollo económico de la ciudad.
- ⇒ Una descentralización que al tomar en cuenta al municipio, no tienda a reproducir en los estados en forma mimética las formas de operar que prevalecen en el Gobierno Nacional y, por ende, reproduzca las estructuras ministeriales centralizadas.
- ⇒ Conviene advertir que un proceso de transferencia de servicios-en el marco de una corta visión de ajuste estructural- que se limite a descentralizar el déficit social, además de contraproducente por sus efectos sobre la ya afectada gobernabilidad, debilitaría aún más a la red institucional de servicios sociales. En este sentido, para no cometer los mismos errores e inconsistencias de una "descentralización" sin recursos, sin marco estratégico y sin programas de acción compartidos tal como ha sucedido con las transferencias del Nivel Nacional a los Estados, resulta perentorio adelantar una descentralización del Estado al municipio que sea sostenida. Es decir, que garantice su viabilidad presupuestaria, impulse su desarrollo institucional y capacidad de gestión, genere mecanismos de control de la gestión e integración participativa de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos y promueva las relaciones intergubernamentales entre el Estado y el Municipio tanto en la formulación de políticas como en la complementación de inversiones.
- ⇒ El significado de la descentralización para el desarrollo y la modernización de la gestión local va a depender más de las reformas que acometa el municipio para fortalecer su capacidad de gobierno que de los servicios que le sean transferidos. Deberá, en este sentido encontrarse a sí mismo para poner de manifiesto sus energías latentes, su vocación para llenar ese cascarón vacío en que habían sido convertidos por el centralismo y el burocratismo, y superar las ineficiencias que le acarreó su papel subalterno de reserva y de reparto complementario en el sistema clientelar partidista.
- ⇒ Sin desconocer la importancia que pueda llegar a tener la transferencia de servicios al municipio como complemento de su ámbito competencia; y funcional, la descentralización debe centrarse en mecanismos de apoyo y fortalecimiento institucional para que el municipio ocupe los espacios que la Constitución y las Leyes le atribuyen, y

para que desarrolle las competencias estratégicas que garantizan su viabilidad económica. Estas competencias estratégicas, las cuales serán puntualizadas más adelante, deben ser privilegiadas como ámbitos de coordinación entre la Gobernación y la alcaldía.

⇒ Los estados han asumido el rol protagónico dentro del proceso de descentralización iniciado hace pocos años. Razones históricas así lo explican. Dada esta situación, algunos sostienen que dicho proceso se ha detenido en los estados y no ha bajado a los municipios. A nuestro juicio se trata de una posición principista que parece ignorar lo siguiente: 1) el potencial de actuación de los municipios a través de sus amplias atribuciones fiscales y competenciales; 2) que principalmente los estados han asumido por ley competencias exclusivas (no transferibles al municipio); y, 3) que los servicios en el ámbito de las competencias compartidas -los cuales pueden ser descentralizados al municipio- han sido asumidos por los estados recientemente en condiciones de deterioro físico y presupuestario que han dificultado la definición de estrategias de participación municipal que garanticen no sólo la continuidad sino la existencia misma de tales servicios. Adicionalmente, pero no por ello menos importante, hay que destacar que los estados no tienen -como sí sucede con las oficinas de los ministerios que están ubicadas en los estados que ejecutan las políticas del Gobierno Nacional- instancias administrativas de gestión de la Gobernación en cada municipio. En este sentido, lo transferible del estado al municipio son canchas deportivas, establecimientos educativos, ambulatorios, etc. ¿Tienen los municipios estas instancias de gestión que les permitan administrar los recursos, el personal y los bienes que les sean transferidos? Sin estas instancias de gestión ¿cómo se diseñarán e instrumentarán los planes, programas y presupuestos en cada materia transferida?

## **II. Las dos caras de la descentralización**

### **Como proceso político**

El proceso descentralizador tiene su explicación fundamental en el distanciamiento entre Estado y sociedad. Esto supone una reestructuración global del Estado que supere el terreno técnico-administrativo y contribuya a la redemocratización del sistema político a través de la participación ciudadana y de un aprendizaje democrático que permita acercar el Estado a la sociedad. Tal acercamiento supone dar origen a nuevos espacios y prácticas que permitan formas de gestión en que la sociedad civil no se disuelva en el Estado y desarrolle sus propios instrumentos para aumentar sus controles sobre la administración pública en todos sus niveles territoriales de gobierno. Así, por su proximidad al ciudadano y por las posibilidades que abre al aprendizaje democrático, el municipio es la instancia político-territorial fundamental para la redemocratización del sistema. Pero para que tenga alcances reales en cuanto mecanismo redistribuidor del poder político y social, es necesaria la correspondiente descentralización de servicios y atribuciones al municipio y, muy especialmente, el fortalecimiento municipal para el ejercicio de su amplio espectro de competencias estratégicas y de servicios públicos.

En el fondo esto tiene una explicación objetiva: la incapacidad del sistema político y el Estado para procesar las demandas de una diversidad social y una pluralidad de actores y agentes a quienes les es difícil converger con los fines sociales y políticos fijados por el centralismo.

Como en todo proceso político de redistribución del poder, cabe esperar diferencias, tensiones y conflictos. Por muy buena disposición que haya del Ejecutivo Estadal, y por mucha claridad

conceptual y valorativa que se tenga sobre la importancia del municipio en los procesos de descentralización, el asunto de la distribución de competencias y funciones producirá tensiones porque con la asunción de servicios y competencias por parte del Estado se dará inevitablemente una tendencia a la concentración de las decisiones y a la aparición de anillos burocráticos con propensión a proteger sus espacios de poder. Tales anillos no estarán muy dispuestos a desprenderse de los beneficios y privilegios derivados de la ocupación de tales espacios. Esta tensión no será sólo con los poderes regionales sino también con el poder central quien detenta el control de importantes funciones que son propias del municipio, tales como acueductos, electricidad, gas y transporte.

Esto nos lleva a adelantar dos conclusiones básicas.

- 1.- Los alcances de la descentralización como base del desarrollo local, dependerán de la propia madurez política del municipio (lo que supone la organización intermunicipal), de su capacidad de negociación y de la medida en que entienda y asuma su rol dentro de la distribución de competencias; no sólo para atender las demandas urgentes de servicios sino del rol estratégico del municipio como agente del desarrollo local. Es decir, la descentralización no será una concesión gratuita de la instancia superior que detenta el poder o el servicio.
- 2.- El establecimiento temprano como parte del nacimiento del proceso y para evitar reestructuraciones sucesivas de los entes públicos de reglas y procedimientos que faciliten y promuevan la descentralización al municipio en la misma medida y oportunidad que se viene dando desde el Poder Nacional a los Estados. Esto evitaría que se conformen y arraiguen anillos burocráticos y estructuras administrativas centralizadas a nivel estatal; que serán difíciles de reorganizar en un contexto de transferencia de servicios a los municipios. Además, estamos todavía marcados por una cultura centralista donde las ideas predominantes de orden y desarrollo económico desconfían de lo pequeño, de lo diverso y de la pluralidad de iniciativas. Esta perspectiva nos ha llevado a desconfiar de la participación de las instancias menores y a subestimar su capacidad para la toma de decisiones.

### **Como proceso administrativo**

Lo primero que se debe destacar es que el marco normativo para la descentralización (Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público) sólo abre la posibilidad de transferir competencias y servicios a los estados. Dadas las amplias facultades y competencias que la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye a los municipios, y tomando en cuenta la debilidad y el rezago de las Entidades Federales, se consideró conveniente (conceptual y prácticamente) fortalecer a los estados como instancias intermedias de gestión y de decisión política. No obstante, los criterios que llevaron a la definición de un conjunto de materias en las que se atribuyen atribuciones y servicios tanto a la República como a los estados (Ley Orgánica de Descentralización, artículo 4 sobre las competencias concurrentes) son válidos también para el municipio. En tal sentido, los estados pueden dictar leyes que faciliten la incorporación de los municipios en la prestación de los servicios y funciones que previamente le hayan sido transferidos por el Poder Nacional a los estados.

En lo posible y dentro del ámbito de las materias propias de la vida local, el nuevo pacto federal que está en ciernes se expresa a través de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad en la que corresponde al municipio canalizar las actividades del Poder Público ante el ciudadano. "Su función [la del municipio] debe concretarse a representar el papel del Estado [entendido en este caso como entidad jurídico política y no como entidad territorial] en la cotidianidad ciudadana, y a ser su interlocutor para los asuntos oficiales" <sup>(1)</sup>. Dentro de este enfoque, la amplia gama de competencias atribuidas por ley al municipio lo colocan en una posición sólida para cumplir la función señalada. La descentralización, en este caso entendida como transferencia de servicios, debe ser concebida como un factor complementario para que el municipio consolide su posición como interlocutor directo entre la comunidad y el Estado (entendido nuevamente como entidad jurídico-política). Viene al caso agregar, que más que descentralizar se trata de municipalizar. Con la descentralización son tres o cuatro los servicios (educación, salud, deportes y atención al menor) que en la práctica pueden ser transferidos. Sin desconocer la importancia que esta transferencia pueda llegar a tener, la municipalización, como veremos, será la que permita al municipio asumir el rol y la importancia que la Constitución le atribuye dentro de la estructura del poder público.

Por las razones someramente expuestas, los estados se han convertido en los protagonistas del proceso de descentralización iniciado en Venezuela a finales de la década pasada. A diferencia de los municipios, los estados tenían muy pocas (por no decir ninguna) competencias que les permitiese decidir y ejecutar en materia de servicios públicos o áreas estratégicas para el desarrollo, tales como planificación, infraestructura o fomento de actividades productivas. Desde el punto de vista político-administrativo había que reconstruir a los estados. Un poder legislativo débil convertido en reducto del reparto político partidista y, por tanto, sin ninguna representación o liderazgo. Eran entidades de gobierno carentes de legitimidad política y de administraciones eficientes. Con baja capacidad de gobierno y nulo desempeño en la prestación de servicios. Subordinación a las élites centrales (de gobierno o del partido) y organismos periféricos de la administración central totalmente dependientes de las oficinas ministeriales ubicadas en Caracas, sin autonomía y sin capacidad para interpretar las necesidades sociales y responder a las demandas políticas. Frente a esta situación, un proceso descentralizador con énfasis en el municipio hubiese impedido el fortalecimiento del nivel de gobierno regional, ocasionando un grave vacío de gobernabilidad.

(1) Franz Thedieck. *Competencias en el proceso venezolano de descentralización*. PROGECI; septiembre de 1992; pp. 41 y 42.

### **III. Descentralización o municipalización**

#### **Descentralización**

Asumimos descentralización en este caso como posibilidad de transferir servicios y atribuciones a los municipios en el marco de las competencias compartidas.

En consecuencia debemos partir de una clara delimitación de funciones y competencias para evitar la interposición y superposición entre los distintos niveles y para preservar al proceso de dudas innecesarias y del exceso de actividades de coordinación. Se trata, en palabras de Franz Thedieck, de aclarar responsabilidades e impedir la duplicidad de funciones <sup>(2)</sup>.

En este sentido, sugerimos los siguientes principios para regir el proceso de descentralización a los municipios.

- ⇒ Deben definirse las competencias que son exclusivas del municipio y las que son exclusivas del Estado; las competencias que serán compartidas (donde habrá transferencia de servicios y delimitación de funciones); y, las competencias concurrentes en las que ambos niveles territoriales de gobierno (Estado y municipio) pueden actuar libremente.
- ⇒ Que el nivel estatal haya asumido los servicios del Nivel Nacional con su correspondiente delimitación de atribuciones. De esta manera el nivel estatal estará dotado de competencias y, en consecuencia, se podrá definir con mayor claridad lo que puede ser transferible o no al municipio.
- ⇒ Debe prevalecer el principio de subsidiaridad. Que las funciones públicas se ejecuten en los niveles del Estado y de la administración donde la población esté más cerca <sup>(3)</sup>. Sólo se justifica el desempeño de un nivel más alto por insuficiencias o ineficiencias marcadas de la administración local en la prestación de los servicios.
- ⇒ Capacidad gerencial (que los servicios transferidos estén adaptados a las capacidades administrativas y financieras del municipio).
- ⇒ Que el municipio, antes de solicitar nuevos servicios, haya cumplido con el mínimo, obligatorio de servicios legalmente establecidos por la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Art. 38).

## **Municipalización**

Esta supone principalmente el fortalecimiento de la gestión municipal para acometer las funciones y competencias que tiene atribuidas por Ley. Especialmente, aquellas competencias que tienen carácter estratégico para la viabilidad económica del municipio. En este orden entrarían también los convenios para la prestación de servicios complejos (principalmente salud y educación) sin que medie la transferencia del servicio como tal. La municipalización no implica la descentralización sino la recuperación de competencias que pertenecen por ley al municipio pero que son ejecutadas en la actualidad por otras instancias. En igual importancia deben ser considerados el fortalecimiento municipal en la generación de recursos propios que le libere de la dependencia del situado municipal, los proyectos de mancomunidad para la recuperación y prestación de servicios y los planes de inversión coordinada entre el Estado y sus municipios.

**(3) Este principio (muy arraigado en el federalismo alemán) tiene su origen en la idea de que el Estado sólo puede intervenir si no hay otra instancia (privada) capaz de asumir la función respectiva. Si la instancia existe, el Estado está obligado a apoyarla (subsidiarla) sin restringir su autonomía. Se aplica, sin embargo, en sentido amplio tanto en las relaciones con el sector privado como en las relaciones intergubernamentales, con implicaciones en la distribución de competencias: a) lo que puede hacer el sector privado no lo debe hacer el sector público; b) lo que puede hacer un nivel inferior no lo debe hacer uno superior. Ver: Joachim Knoop. El federalismo en la Constitución Alemana. Caracas. FAUS; 1991; p. 6.**

Nota 1: Al comparar las competencias concurrentes de la Ley Orgánica de Descentralización (Artículo 4º-) con las competencias municipales, se aprecia poca diferencia. En la mayoría de los casos se impone una clara delimitación de atribuciones que evite los conflictos competenciales y permita una prestación de servicios adecuada al alcance de la gestión de cada nivel de gobierno. Como se observa en el cuadro siguiente, sólo tres competencias concurrentes de la Ley de Descentralización no tienen su correlativo en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Nota 2: Para efectos del desarrollo de la norma estatal que rija el proceso, así como para la clarificación práctica de la delimitación de competencias, pareciera conveniente atender a tres categorías: Competencias exclusivas (las que son propias del Estado y las que son propias del nivel local). Competencias compartidas, en las que se produciría transferencia de servicios y donde la Entidad Federal se reserva la legislación básica a la cual deben ceñirse los municipios. Competencias concurrentes en las que tanto la Entidad Federal como los municipios pueden indistintamente realizar cualquier tipo de actividad sin entorpecimiento entre ellos. En este grupo entrarían, entre otras, la cultura, la defensa-civil, la recreación, la capacitación, las políticas de empleo y el fomento de la industria y el comercio.

#### **IV. Competencias estratégicas municipales, descentralización e inversión pública**

- ⇒ Los municipios tienen competencias estratégicas que son distintas a los servicios públicos necesarios para la vida cotidiana del ciudadano. Por ello no dependen tanto del punto de vista del alcalde o de la voluntad de los concejales, los cuales están muy marcados, inevitablemente, por las necesidades más urgentes de la población <sup>(4)</sup>.
- ⇒ La mayoría de las competencias estratégicas ya las tiene el municipio, o sea que no requieren ser transferidas.

**(4) Franz Thedieck. Op. cit.**

## COMPETENCIAS CONCURRENTES Y MUNICIPALES

(Cuadro comparativo de la Ley de Descentralización  
y la Ley de Régimen Municipal)

LOD (Art. 4º)	LORM
La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo.	Elaborar y aprobar los planes de desarrollo local (36, 3º).
La protección de la familia, y en especial del menor.	Cooperará en la prestación de los servicios sociales dirigidos al bienestar de la población, especialmente de la infancia, juventud y tercera edad (37, 3º).
Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.	Cooperará en la prestación de los servicios sociales dirigidos al bienestar de la población (37, 3º). Cooperará en la construcción y conservación de caminos y vías rurales (37, 5º).
La educación en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo.	
La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico.	Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre. (36, 17º).
El deporte, la educación física y la recreación.	Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre. (36, 17º).
Los servicios de empleo.	
La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional.	
La promoción de la industria, la agricultura y el comercio.	Cooperará en la organización y asistencia técnica a la producción, en el proceso de industrialización y comercialización de los productos propios de la vida local.
La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.	Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental (36, 10º).
La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional.	Elaborar y aprobar los planes de desarrollo local (36, 3º).
La ejecución de obras públicas de interés estatal... y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales.	Cooperará en la construcción y conservación de caminos y vías rurales (37, 5º).

**COMPETENCIAS CONCURRENTES Y MUNICIPALES**  
(Cuadro comparativo de la Ley de Descentralización  
y la Ley de Régimen Municipal)

LOD (Art. 4º)	LORM
La vivienda popular urbana y rural.	Promoción de viviendas, parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte (36, 4º).
La salud pública y la nutrición.	Cooperará en la atención primaria a la salud de carácter preventivo, curativo o rehabilitador, sanidad de urgencia, información y educación sanitaria; planificación familiar y control epidemiológico, conforme a las normas establecidas por el Poder Nacional.
La investigación científica.	
La defensa civil.	Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.
	Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales.
	Distribución y venta de electricidad y gas.
	Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
	Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas.
	Servicio de transporte público de pasajeros.
	Abastos, mataderos y mercados.
	Espectáculos públicos y publicidad comercial.
	Promover y organizar las ferias y festividades populares y estimular el desarrollo turístico.
	Aseo urbano y domiciliario (limpieza, recogida y tratamiento de residuos).
	Creación de institutos populares de crédito.
	Cementarios, servicios funerarios.
	Las demás que sean propias de la vida local.

⇒ El fortalecimiento de la gestión local a través de sus competencias estratégicas dependerá de:

- I. programas de infraestructura (que incluyan los servicios públicos municipales) que impulsen el desarrollo de recursos económicos locales;
- II. una eficiente prestación de servicios que cree mayor conciencia ciudadana respecto a la recaudación de impuestos;
- III. políticas que garanticen la seguridad y la protección de la propiedad;
- IV. la capacidad gerencial para el desarrollo de las finanzas municipales y la optimización de los servicios públicos no gratuitos;

- V. asumir nuevas funciones que conviertan al municipio, además de prestador de servicios urbanos, en proveedor de equipamiento e infraestructura para la promoción del desarrollo local.

En las competencias estratégicas es donde el Gobierno Estatal debe poner el acento en políticas de apoyo al municipio, en el diseño de espacios para el fomento de las relaciones intergubernamentales y en el traspaso de recursos a ser ejecutados por el Gobierno Municipal.

## **COMPETENCIAS MUNICIPALES ESTRATEGICAS <sup>(5)</sup>**

### **Ordenamiento territorial y urbanismo**

Planes de ordenamiento urbanístico  
Planes de desarrollo urbano local

### **Seguridad**

Garantía de la vida y de la integridad  
Protección a la propiedad

### **Servicios públicos**

Pozos (aguas minerales)  
Acueductos  
Reservorios de agua  
Redes locales de suministro de agua corriente  
Redes locales de aguas servidas  
Planta de tratamiento de aguas residuales  
Mercados  
Plantas de suministro eléctrico  
Rellenos sanitarios  
Distribución y venta de gas y electricidad

**(5) Elaborado a partir de Franz Thedieck, Op. cit.**

### **Fomento**

Organización y fomento de ferias  
Fomento de la agricultura, la industria y el comercio  
Fomento del turismo

## **V. Estrategias y orientaciones**

- ⇒ Protagonismo compartido entre el Estado y sus municipios como parte de un proyecto común.
- ⇒ No insistir demasiado en la coordinación sino en una clara delimitación de competencias y funciones.

- ⇒ Definir un programa de descentralización y municipalización (agenda a tres años), el cual debe estar regulado por una Ley de transferencia del Estado a los municipios; la creación de mecanismos financieros para profundizar la municipalización (en los términos aquí definidos) y el fortalecimiento o creación de una instancia de negociación y acuerdo entre el gobernador y los alcaldes, desde las cuales se oriente el proceso de transferencia de funciones y servicios y la inversión coordinadas <sup>(6)</sup>.
- ⇒ Analizar los planes operativos anuales a la luz del apoyo a las competencias municipales estratégicas como paso previo (ensayo) al desarrollo de mecanismos más consistentes y permanentes de gestión intergubernamental.
- ⇒ Desarrollar una Ley de Descentralización del Estado a los municipios que sea pactada en cuanto a las materias y responsabilidades a transferir y en cuanto al plazo en el cual deberá ser ejecutada la transferencia de servicios y funciones. Debemos, en este sentido, superar el modelo negociado que nos propone la Ley Orgánica de Descentralización para regular la transferencia del Poder Nacional a los Estados, el cual, además de mostrar serias debilidades y vacíos, no se ajusta a las realidades que condicionan una descentralización del nivel estado al nivel municipal <sup>(7)</sup>.

**(6) Sobre el particular recomendamos ver: Carlos Mascareño y Helia Isabel del Rosario. Relaciones de gestión Estado-Municipio (el caso del Estado Carabobo, proposiciones para el nivel nacional). Febrero de 1996. Este documento forma parte de un proyecto auspiciado por la Escuela de Gerencia Social, el ILDIS, PROGECI y la Gobernación del Estado Carabobo.**

**(7) Como se señaló anteriormente, al no existir -como sucede con el Gobierno Nacional- en los estados, órganos delegados de la acción de la gobernación en cada municipio, las transferencias que podrían darse al municipio son de establecimientos, infraestructuras y funciones.**