

# **PRINCIPIOS Y POTESTADES RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES, EN LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

**Juan José Escalona**

## **Resumen**

El régimen local reviste gran relevancia para el país. La discusión sobre si se debe restringir o incrementar el número de municipios no debe plantearse en abstracto. Debe matizarse el valor democrático de la creación de nuevos municipios, con la exigencia de requisitos indicativos de su viabilidad. Al respecto, el principio de diversidad es ahora un imperativo constitucional.

Además del Municipio, en la Constitución aparecen nominados los Distritos Metropolitanos, las Mancomunidades y las Parroquias, se contempla la posibilidad de creación de "otras entidades locales" submunicipales y los acuerdos intermunicipales e intergubernamentales. Queda consagrado que no hay lugar a la subdivisión necesaria y exhaustiva del municipio en parroquias, cuya creación queda sustraída a la intervención de los órganos legislativos de los estados, antes de orden constitucional.

Para potenciar las gestiones locales, más que de eliminar municipios o cerrar las puertas a la municipalización, se requiere la definición y utilización creativa de instrumentos de política para sustentar cambios plausibles, privilegiar prioridades y promover mejoras. La indefinición de responsabilidades y las listas abiertas y discrecionales de opciones competenciales propician el abuso de autoridad, la inseguridad jurídica y la ineficiencia de las gestiones públicas, e incluso el franco despilfarro de recursos.

## **Abstract**

The local régime had great relevance for the country. The discussion on if it should be restricted or to increase the number of municipalities should not think about in abstract. The democratic value of the creation of new municipalities should be tinged, with the demand of indicative requirements of its viability in this respect, the principle of diversity is now a constitutional imperative.

Besides the Municipality, in the Constitución they appear nominated the Metropolitan Districts, the Associations and the Parishes, the creation possibility is contemplated of "other local entities" lower level than municipalities and the intermunicipal and intergovenmental agreements. It is consecrated that there is not place to the necessary and exhaustive subdivision of the municipality in parishes whose creation is subtracted to the intervention of the legislative organs of the states, constitutional order in the past.

To strengthen the local administrations, more than of to eliminate municipalities or to close the doors to the municipalization, it is required the definition and creative use of policy instruments to sustain acceptable changes, to privilege priorities and to promote improvements. The no defined responsibilities and the open and discretionary lists of competence options propitiate the abuse of authority, the legal insecurity and the ineffectiveness of the public administrations, and even the franc waste of resources.

# **PRINCIPIOS Y POTESTADES RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES, EN LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

**Juan Jacobo Escalona**

## **Vigencia de las instituciones locales**

Hoy se reconoce, en los sistemas constitucionales más avanzados y más allá de toda discusión, que el régimen local no es un mero adorno ideológico en el orden institucional de los estados democráticos, sino que su diseño, su desarrollo y su desenvolvimiento desencadenan consecuencias de extensa e intensa relevancia para el sistema político, económico y social en su integridad, tanto para potenciar opciones y oportunidades como para anularlas o restringirlas.

## **Un falso dilema**

A lo largo de mucho tiempo se ha discutido si los instrumentos normativos de rango superior: la Constitución y la legislación nacional, deben tender a restringir la creación de nuevas unidades político territoriales autónomas, o si por el contrario deben tender a promover el incremento del número de dichas entidades. Hay muy buenos argumentos en uno u otro sentido, pero la discusión no debería ser planteada en abstracto. Habría que comenzar por reconocer que la regla de oro del diseño de la trama institucional pública no debe otra que la búsqueda del bienestar de los ciudadanos, en su sentido más amplio, y que en ese orden de ideas la clave debería resultar de plantearse desprejuiciadamente: QUIÉN (qué nivel de gobierno, qué ente, qué órgano) PUEDE HACER QUE: Quién puede hacerlo mejor, con mayor eficiencia, con mayor transparencia, respondiendo mejor a las expectativas y necesidades sentidas del grupo objetivo, vale decir, de los beneficiarios potenciales de las iniciativas o actuaciones; quién puede hacerlo con mayor sometimiento a controles y evaluaciones de desempeño, con mayor, mejor y más oportuna y sincera apelación a la participación de los interesados, garantizando mejor el resguardo del patrimonio público en todas sus dimensiones, la sostenibilidad de los beneficios y la continuidad de las políticas? Todo ello en el marco de los valores superiores indeclinables del Estado: Democracia, Justicia, Igualdad, Solidaridad, Responsabilidad y Pluralismo político. Frente a esas valoraciones no deberían prevalecer consideraciones ideologizadas o evaluaciones meramente economicistas y mucho menos soluciones improvisadas llamadas a satisfacer circunstanciales intereses de índole político clientelar.

Entonces ¿muchas o pocas entidades locales autónomas? Al respecto cabe insistir -en cada ocasión que se presente, en la validez y significación del concepto de diversidad: muchas instituciones locales, sí, pero no todas iguales en sus poderes, ni en sus atributos competenciales, ni en su organización funcional, ni en el catálogo de sus medios de financiamiento.

En el Artículo 169 de la Constitución, de valor decisivo para definir el perfil del nuevo sistema municipal, se establece el principio de la diversidad municipal para orientar la creación de municipios y demás entidades locales. Al respecto, advertí al inicio del proceso de formación de la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que la imposición de un requisito uniforme nacional, ya fuere de magnitud poblacional, o de tipo financiero (v gr., ingreso fiscal propio, ingreso per capita) o cualquier uniformidad semejante, resultaría recurrible de inconstitucionalidad por omisión, por desatención a la referida premisa ineludible de la

diversidad municipal, que ya no es meramente una opción para el desarrollo legislativo ("La ley podrá..."), conforme al texto constitucional de 1961) sino, ahora, en la Constitución vigente, un imperativo inequívoco ("La Ley... establecerá... ") de rango supralegal, de necesaria recepción en el desarrollo legislativo y de necesaria expresión en la concreción del mapa municipal del país. Pero la fuerte presencia del estilo y la letra de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, aun con sus sucesivas reformas, con innumerables méritos pero negada desde su propia concepción a la aventura de la diversidad que sí propiciaba la Constitución de 1961, sigue gravitando en el sistema municipal venezolano, incluso ya vigente la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

### **Principios organizativos y potestades organizadoras**

Los sistemas constitucionales más actualizados propenden a una matización, a una ponderación, entre el valor eminente y plausible de democratización que tiene el nacimiento de un municipio, con algún tipo de exigencia objetiva más o menos rigurosa que dé indicio de la viabilidad deseable de la nueva entidad, específicamente en lo territorial, financiero y administrativo. En la Constitución vigente se ratifica la tradición de nuestro sistema municipal en lo que respecta a sus fuentes normativas: (a) la propia Constitución, como soporte supremo de orden vinculante, (b) inmediatamente después, la legislación nacional orgánica que desarrolla los principios constitucionales, y (c) seguidamente, la legislación de los Estados relativa a la organización municipal y a la división político territorial, en cada jurisdicción, en el marco predeterminado en los instrumentos normativos de jerarquía superior precedentemente señalados. Por cierto, cabe señalar, como impropiedad no exenta de acarrear consecuencias, que en la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal se enuncia como fuente normativa "la legislación aplicable", cuando en la Constitución se especifica -siguiendo siempre nuestra tradición constitucional- que esa legislación nacional debe tener carácter orgánico.

## **El alcance de la ley nacional**

Frente a la interrogante sobre el alcance o cobertura que debe tener la habilitación al legislador nacional en orden al desarrollo de las líneas maestras del régimen municipal previstas en la Constitución, se puede sustentar siempre, como ya se comentó, dos posiciones: una concepción expansiva, a saber, la que daría lugar a que el legislador nacional quedara habilitado para introducirse virtualmente en cada reducto o aspecto de la creación, ámbito de actuación y modo de gestión municipal, y la otra, una posición reduccionista, atemperada, de esa habilitación, que daría lugar a la concepción de la legislación nacional como un conjunto abreviado de prescripciones, como una "legislación marco", para que quede así librado un amplio espacio a las potestades e intervenciones organizadoras de las instancias legislativas regionales, provinciales o estatales, según sea el caso, en orden a la formación del régimen municipal peculiar -y por lo tanto diverso- de cada una de esas jurisdicciones subnacionales de segundo orden. La Ley Orgánica de Régimen Municipal, desde su concepción inicial en 1978, tradujo una vocación expansiva deliberada, consecuenta con distintos antecedentes y justificaciones, y esa concepción, ciertamente, no dejó de tener críticas en su momento, de parte de quienes abogaban por una ley nacional que no asfixiara la fuente enriquecedora potencial de la visión subnacional, estatal en nuestro caso específico. Este debate o dilema no es sólo nuestro; hay, en las distintas experiencias en el mundo de hoy, leyes municipales breves pero suficientes, de la misma manera que hay bases constitucionales relativas al régimen municipal que son muy breves, como es el caso de la contenida en la Ley Fundamental alemana. Un punto de encuentro entre esas posiciones extremas sería el asumir que una ley municipal nacional debe concentrarse en recoger lo esencial de la trama normativa relativa al municipio, el régimen común irreductible aplicable, pero que debe permitirse y aun propiciarse, en definitiva, la intervención de los estados regionales y las potestades de auto-organización del municipio mismo. Quizás la amputación de ese elemento enriquecedor, sin menoscabo del reproche que corresponde a la negligencia, mezquindad y temor de los poderes nacionales que debían promover y vigilar el cabal desarrollo de las instituciones locales, entre otras razones, ha sido en buena parte responsable del retraso patente de nuestra institución municipal, en términos de la frustración de sus inmensas potencialidades políticas, económicas y sociales.

## **La creación de municipios**

El primer tópico obligado relativo a la organización municipal es el de la creación de municipios, la categoría estelar en el cuadro de las instituciones locales, verdadero sentido de la feliz expresión que califica al ente local autónomo como "unidad política primaria de la organización nacional".

Sobre este tema crucial, la Constitución de 1999 mantiene la modalidad que consiste en la formulación de una declaración general de principios orientadores, remitiendo su desarrollo a la legislación orgánica nacional, dejando a salvo la potestad organizadora de los estados, en los respectivos grados de desarrollo normativo; la innovación crucial está contenida en el comentado Artículo 169, en el principio conforme al cual el legislador, en el desarrollo inmediato de las normas constitucionales, está imperativamente llamado al reconocimiento de la diversidad esencial de la realidad local, lo que debía conducir necesariamente a la exclusión de criterios uniformes y rígidos de aplicación nacional y ha debido abrir camino a una nueva concepción dinámica del régimen municipal, con mayor pertinencia respecto a la situación particular de cada

región, por ejemplo, en correspondencia con la situación demográfica o de suficiencia económica relativa peculiar en cada jurisdicción estatal. Una derivación específica de este principio de la diversidad es el que la Constitución imponga al legislador la obligación de definir opciones para la organización del gobierno y administración de los municipios con población indígena.

En la nueva Ley Orgánica del poder Público Municipal quedó eliminado, como regla, el requisito poblacional numérico uniforme de diez mil habitantes en el ámbito postulado para acceder a la condición de entidad autónoma municipal, porque mantenerlo habría sido flagrantemente incongruente con el referido imperativo constitucional de proveer a la diversidad de regímenes. Se consagra ahora una modalidad aparentemente más dinámica, manteniendo el principio del requisito obligatorio de población mínima, pero de una manera que propendería a darle a ese requisito una mayor pertinencia con la realidad estatal específica:

"Artículo 10. Para que el Consejo Legislativo pueda crear un Municipio deben concurrir las siguientes condiciones:

1. Una población asentada establemente en un territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente.
2. Un centro poblado no menor a la media poblacional de los municipios preexistentes en el estado, excluidos los dos de mayor población. Este requisito deberá ser certificado por el Servicio Nacional de Estadística. En caso de no existir otro Municipio en esa entidad para hacer comparación, se requerirá de una población no menor de diez mil habitantes".

Lamentablemente, percibo como un error -que pudiera comprometer la eficacia del dispositivo- el hecho de que la referencia comparativa se haya hecho entre la población asentada en la comunidad o demarcación postulada, por una parte, y "la media población el de los municipios preexistentes", por la otra, cuando ha debido hacerse entre centros poblados, vale decir, de la demarcación postulada a la condición de municipio, por una parte y el promedio de la población de los centros poblados capitales municipales preexistentes, por la otra, en cualquier caso excluidos los dos centros poblados capitales municipales de mayor población en el estado. Esta modalidad una de las pocas que en la nueva Ley propende a expresar el principio constitucional imperativo de la diversidad- ha debido y debe ser sometida a una evaluación empírica por parte del servicio nacional de estadística, en orden a su mantenimiento o reforma, y ser objeto de constante actualización y exigencia para que se cumplan los efectos dinámicos esperados en los cuales se fundamenta su pertinencia. Cabe traer a colación, como noticia de Derecho comparado, que en la Constitución de Brasil se establece (Art. 18) que "La creación, incorporación, fusión y desmembramiento de Municipios preservarán la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, será hecha por ley estatal, obedeciendo a requisitos previstos en ley complementaria federal, y dependiendo de consulta previa, mediante plebiscito, a las poblaciones directamente interesadas", y en la Ley Complementar 1, de 9-11-67, que es el instrumento legal nacional de desarrollo inmediato de la norma constitucional, se establece como requisito: "...Población superior a 10. 000 habitantes o no inferior a 5 milésimas de la existente en el Estado, centro urbano con un mínimo de 200 casas, renta no menor a 5 milésimas de la renta estatal".

De manera prudente, en la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal se exige, para la comunidad postulada a advenir a la condición de municipio, la capacidad objetiva para generar

recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general, y para proveer a la prestación de los servicios mínimos obligatorios, requisito para cuya constatación se exige como es lógico- la intervención del órgano rector nacional en la materia de presupuesto público (hoy la ONAPRE). Igualmente, deberá constar la opinión del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, con expresa atención a la determinación de los efectos socioeconómicos en el o los municipios que resulten segregados (más bien debería decir: "en el o los municipios que resultarían afectados por la segregación").

La Ley prescribe que, cumplidas las condiciones señaladas, el Consejo Legislativo, "una vez aprobada la ley de creación del nuevo Municipio" (aparte final del artículo 10) deberá someter el instrumento legal de creación "a un referéndum aprobatorio donde participarán todos los habitantes del Municipio afectado", una impropiedad que se ve inmediatamente corregida en el artículo 15 del mismo instrumento legal, donde queda definido que el referéndum en cuestión versaría sobre el proyecto de ley de creación, fusión o segregación de municipios "antes de ser sancionado".

### **Las demás entidades locales**

En la Constitución de 1961 no se hacía referencia a las entidades territoriales de ámbito inferior al Municipio. Es muy significativo que en el proceso constituyente que condujo a la sanción de la referida Constitución de 1961, la subcomisión que tuvo a su cargo la ponencia en la cual se fundamentara el Capítulo IV del Título 1 de aquella Carta Fundamental, previó la inclusión de entidades locales menores, vale decir, submunicipales, dotadas de autoridades electas directamente por el cuerpo electoral submunicipal, competencias y recursos propios, propuesta que no fue incorporada en definitiva al referido texto constitucional hoy derogado.

En la Constitución vigente sólo aparecen nominadas, además del Municipio, tres categorías locales o interlocales: los Distritos Metropolitanos, las Mancomunidades y las Parroquias, pero se deja planteada la posibilidad de que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal establezca las condiciones para la creación de "otras entidades locales dentro del territorio municipal" atendiendo a la iniciativa vecinal o comunitaria y con ciertos objetivos tasados, a saber: promover la desconcentración de la administración del municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos (art. 173).

Sobre la determinación y régimen de las demás entidades locales, en el Artículo 170 de la Constitución vigente se contempla la hipótesis de la mancomunidad, una asociación voluntaria de municipios para fines de interés común, a propósito para la creación de escenarios y condiciones que propendan a la racionalización administrativa, eficacia prestacional y economías de escala en la provisión de ciertos servicios, en un ámbito territorial supramunicipal, o para promover conceptos y regulaciones uniformes o compatibles, en lo relativo a la planificación y ordenación del espacio interlocal.

También se enuncia, entre las hipótesis asociativas, las de los acuerdos intermunicipales e intergubernamentales, que son modalidades de gestión que deben ser potenciadas, bajo la circunstancia propicia de que el texto constitucional reconoce como principios inspiradores de la acción pública los de cooperación, solidaridad y subsidiariedad, y contando con el papel dinamizador que, en este sentido, vendría llamada a cumplir la nueva institución denominada Consejo Federal de Gobierno, todavía sin desarrollo legislativo.

## La agrupación de municipios

El llamado distrito metropolitano que aparecía definido desde 1978 en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, era una figura pesada y artificiosa, una reproducción a escala supramunicipal de la propia organización municipal, y quedó demostrado que esa concepción tendía a estimular la división forzada de unidades urbanas e histórico-culturales continuas para crear distritos metropolitanos, bajo criterios de oportunismo político. Muestras de lo que podría suceder si la agrupación de municipios queda abierta a la iniciativa mas o menos libre de los órganos legislativos estatales, quedaron ya asomadas en el lapso de vigencia efectiva de esa opción, hasta 1989, cuando la misma quedó sometida a una regla conforme a la cual se requería un acuerdo calificado de las dos cámaras del antiguo Congreso Nacional actuando como Cuerpo. En la Constitución de 1999 se habilita al legislador para el desarrollo de la hipótesis de la agrupación de municipios. En las normas constitucionales de los Artículos 171 y 172 se establecen los principios relativos a la organización metropolitana -una especie dentro de un género- concebida como una agrupación de municipios en situación de conjunción física, económica y social en un área determinada, y las orientaciones mínimas que debe seguir la legislación nacional, en orden a la creación de los Distritos Metropolitanos, que es la estructura y categoría funcional de gobierno y administración concebida para ese supuesto fáctico de la agrupación de municipios. Esas orientaciones son: (a) carácter democrático, de lo cual se desprende el atributo de representatividad de sus órganos superiores, (b) participación, inclusive consulta necesaria y vinculante para la concreción de la agrupación metropolitana, y (c) diversidad de contenidos competenciales, recursos y atributos fiscales, atendiendo a la peculiaridad del caso concreto de cuya solución se trate. Por lo demás, la agrupación en distritos no implica la cesación de los municipios agrupados, que entonces pasarían a subyacer bajo la fórmula distrital, con poderes atenuados o tutelados por la instancia local superior. La interpretación legislativa había optado por considerar que la Constitución de 1961 no dejaba lugar a la sustitución plena de las entidades municipales agrupadas, pero esto no estaba explícito en el texto constitucional derogado, como ahora ha quedado claro ("La ley... asegurará que en los órganos de gobierno metropolitano tengan adecuada participación los respectivos Municipios...").

Precisamente para neutralizar el efecto de clonación forzada del Distrito con respecto al Municipio, propuse que la hipótesis constitucional de la organización distrital se abordara como objeto de una ley especial, convencido de que ello habría permitido una ponderación más diligente e individualizada, más acuciosa y auténtica, que propendiera a la creación de un espacio a propósito para considerar debidamente la realidad distrital, liberándola de ese efecto de clonación a escala con respecto al Municipio, que sigue siendo más que evidente en la Ley actual; ello habría propiciado, sin duda, el planteamiento de supuestos más generales de agrupación, no circunscritos a las entidades metropolitanas, así como el diseño de un régimen más auténtico para que no sea sólo una forzada, costosa, ineficiente y conflictiva reproducción a escala de la organización municipal.

Prevaleció, no obstante, el criterio conforme al cual la Ley debe tender a agotar el catálogo de las opciones de organización local. Así, se dedica en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal todo un capítulo de diez artículos a la hipótesis distrital, cuyo contenido, en términos generales, no comparto. Especialmente, llamo la atención sobre la confiscación que de la competencia organizadora que tienen atribuida constitucionalmente los Consejos Legislativos estatales, hace la Asamblea Nacional cuando se trate de agrupaciones de municipios de distintas entidades

estadales. En el artículo 171 constitucional no se prevé la figura de un distrito como agrupación de municipios de distintas entidades estadales, muy por el contrario, sólo se prevé la figura de la agrupación de municipios "pertenecientes a una misma entidad federal", y la competencia exclusiva (e intransferible, cabría agregar) para sancionar el acto de creación de las entidades locales incluidos los distritos- es inequívocamente de los Consejos Legislativos en la respectiva jurisdicción (artículo 162, numeral 1, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 164, numeral 2 y 172 de la Carta Fundamental).

### **La organización parroquial**

Considero un logro muy importante que haya quedado establecido en la Constitución que no hay lugar a la subdivisión a todo evento -imperativa, necesaria y exhaustiva- del municipio; siempre he creído que la creación de demarcaciones submunicipales -la parroquia, entre ellas- debería ser una opción sujeta a la potestad organizadora del propio municipio, bajo el estímulo de la iniciativa o con la concurrencia de la voluntad de los vecinos, y en ningún caso una fórmula de uniformación forzada, por su carácter rígido, con relación a lo que es, de por sí, un universo heterogéneo e irreductible:

"Artículo 31. (...) Las parroquias (...) en ningún caso, constituirán divisiones exhaustivas del territorio municipal."

y es positivo también que la organización parroquial haya sido sustraída a la intervención de los órganos legislativos de los estados, que en el sistema de la Carta Fundamental de 1961 era de orden constitucional. Así, en el Artículo 173 se ratifica constitucionalmente el principio de iniciativa vecinal para la creación de parroquias y demás entidades locales menores, que fue desatendido por las Asambleas Legislativas del sistema constitucional derogado, dando lugar a la desnaturalización de esta interesante opción de organización local. Soy de la opinión de sincerar profundamente esta interesante figura, abriendo espacio para desarrollar verdaderas categorías locales semiautonómicas, sujetas a medios de tutela reglada de las autoridades superiores del municipio, pero de carácter inequívocamente representativo, con un bloque mínimo de atributos funcionales o tareas, y recursos apropiados concatenados a las mismas.

"Artículo 34. En la ordenanza de creación de la parroquia u otra entidad local dentro del territorio del Municipio, se deberá indicar:

1. Las atribuciones, actividades y funciones que le puedan ser delegadas y las bases para la delegación de estas atribuciones por otros actos normativos.
2. El órgano de la administración municipal que ejercerá la supervisión de las atribuciones, actividades y funciones delegadas.
3. Los recursos humanos y de equipos asignados a la parroquia o entidad local territorial, y los medios necesarios para su eficaz ejecución.
4. La asignación del ingreso propio del Municipio que tendrá carácter de ingreso de la parroquia o entidad local territorial a los efectos de su creación y funcionamiento, de acuerdo a las atribuciones, actividades y funciones delegadas".

"Artículo 35. La parroquia tendrá facultades de gestión, consultivas y de evaluación de la gestión municipal en sus respectivos ámbitos territoriales, en los términos y alcances que se les señale en

la ordenanza respectiva. (. . .) / Sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio (. . .).

Los concejos municipales deberán ser instancias fecundas para el desarrollo de un régimen parroquial más auténtico.

### **Una cuestión crucial**

Sin desconocer la necesidad de una concepción adecuada de la estructura político territorial, la recomposición de responsabilidades funcionales entre los tres niveles de gobierno no depende sólo de ella, sino también, en gran medida, de la definición y utilización creativa de los instrumentos de política que tienen a su disposición los gobiernos, primordialmente el gobierno nacional. Más que en eliminar municipios o cerrar las puertas a la municipalización, concibiendo requisitos más exigentes que serán siempre artificiosos, o eliminando municipios preexistentes, la atención debe concentrarse en el espacio que deja el formidable criterio de la diversidad y asumiendo políticas activas, no invasivas ni autoritarias, para sustentar y estimular cambios deseables en las gestiones locales., tal como se expresara en Francia, por citar un ejemplo, en la llamada iniciativa Chevénement, Ley desde 1999. En Francia se mantenían hasta entonces 36.000 comunas heredadas de las parroquias del antiguo régimen, dos terceras partes de ellas con menos de 1.000 habitantes. Por virtud y efecto de la política de "bonificar" el reagrupamiento de las pequeñas comunas, se habían dado ya, en los dos primeros años de aplicación de la Ley, más de 104 casos de aglomeración o reagrupamiento, lo cual implicaba a 22.000 comunas, un total aproximado de 12 millones de habitantes (L'expansion, 2001)

El uso de modalidades del tipo del tipo de las llamadas genéricamente de "condiciones atadas", compromisos para acceder a asignaciones, trasferencias o recursos de fondos especializados y a otras ventajas tangibles,

puede ser un factor altamente eficaz para privilegiar políticas nacionales referentes a prioridades absolutas, e incluso para promover mejoras incrementales de procesos y procedimientos de gestión, en aspectos como, por ejemplo, programas estables y sostenibles de reestructuración administrativa, de promoción de la solvencia fiscal, de prevención del efecto inercial de expansión o excedencia de personal o de creación de organismos o unidades administrativas excesivas que tienden a producirse cíclicamente, etc. La modalidad de trasferencias «atadas a paquetes» se encuentra en auge en las distintas experiencias administrativas, como una manera de promover incentivos válidos para la orientación deliberada del gasto público y la definición de compromisos de gestión, con mayor transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. Su utilización tiene desde viejos hasta recientes antecedentes, especialmente en los Estados Unidos de América, bajo distintos gobiernos (Wright, 1978)

Por otra parte, hoy es de consenso general que el Poder Público debe promover la formación de escenarios y ámbitos prestacionales eficientes, a través de mancomunidades, consorcios interadministrativos, proyectos conjuntos, a los fines de la redistribución de ingresos, la modificación de la composición sectorial del gasto y la articulación del gasto municipal con las políticas redistributivas del Estado (3) La premisa es que las autonomías son instrumentos o cualidades asignadas en razón de la meta superior del interés público común y en manera alguna un escudo ni un aval en blanco oponible a la responsabilidad de cumplir gestiones públicas efectivas y eficientes que se debe a los ciudadanos (Perrineau, 2001).

## **Necesidad de una visión integral**

Con respecto a la competencia y a los atributos financieros también aplica con relevancia especial el principio de la diversidad municipal. La indefinición o ambigüedad de las responsabilidades de cada nivel, así como las listas abiertas y discrecionales de opciones competenciales, propician el abuso de autoridad, la inseguridad jurídica y la ineficiencia de las gestiones públicas, e incluso el franco despilfarro de los recursos escasos por definición en relación con los cometidos básicos del Estado en su integridad. La Ley debe reforzar la responsabilidad de los agentes públicos por el cumplimiento efectivo de funciones precisas asignadas con respecto a cada materia de su ámbito competencial. Materias susceptibles de ser objeto de regulación por los tres órdenes o niveles públicos territoriales de gobierno y administración, dada su repercusión equiparable en los ámbitos nacional, estatal y municipal, deben ser desglosadas en funciones específicas. En suma, la materia de la organización territorial del Poder Público no puede ser, no debería ser, analizada sino en forma conjunta con la relativa a la competencia y a los atributos de las Haciendas Públicas.

Con respecto al nivel local, más que con ningún otro nivel de gobierno y administración, se percibe la certeza de la aguda observación de Patrick Jarreau, conforme a la cual, un moderno diccionario de las ideas traería hoy bajo la entrada "Estado" el enunciado "por reformar" (4). Entre nosotros sigue pendiente e irredimida la vieja deuda por hacer del municipio el punto de encuentro de oportunidades, iniciativas y realizaciones efectivas y eficientes que está llamado a ser, y esa deuda impagada pesa mucho en el cuadro de nuestro sistema institucional en su integridad (Bacque, 2000)

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Les Nouveaux pouvoirs des élus, en la publicación L'expansion, febrero 2001.

PERRINEAU, Pascal: Un néo-localisme, en la publicación Le monde des débats, de Le Nouvelle Observateur, No. 23, mars 2001. Pág. 6)

Prefacio a la obra de BACQUÉ, Raphaëlle, et al. : Voyage indiscret au coeur de l'etat. Bibliothèque Politique, Le Monde, París, 2000.

WRIGHT, Deil: Understanding intergovernmental relations. Brooks/ Cole Publishing Company, USA, 1978.