

# ¿Qué son los alcaldes?

José Virtuoso

**Quisiera responder en este artículo a tres preguntas que considero claves para comprender el significado real de la recién creada figura del alcalde.**

**¿En qué medida la función y gestión del alcalde, tal y como han sido concebidas en la nueva legislación, fortalecen el poder municipal?**

**¿Cómo la elección, remoción y gobierno del alcalde favorecen la participación política de la sociedad civil municipal?**

**¿A qué peligros están expuestos los alcaldes en el actual sistema político venezolano?**

La introducción de la figura del alcalde dentro del ordenamiento municipal venezolano ha sido objeto de una larga discusión teórica y evolución legal (1). Ya la Ley Orgánica de Régimen Municipal (L.O.R.M.) de 1978 había creado el administrador municipal, antecedente del actual alcalde en nuestra legislación. Se consideró que una de las principales causas de la ineficiencia de los servicios y gestión municipales radicaba en el sistema de administración colegiada que existía en el ámbito local. Para responder a esta situación, la nueva ley dispuso que las funciones de administración estarían atribuidas a un administrador municipal, designado por la cámara de concejales previo concurso. En la práctica este funcionario no tenía ningún poder real y los concejales siguieron tomando las decisiones sobre los asuntos administrativos.

El descontento vecinal frente al deterioro del poder municipal y su expresión en diferentes formas de movimiento organizado, junto a las proposiciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, llevaron a la promulgación de la L.O.R.M. de 1988. En esta ley se crea la figura del alcalde, electo popularmente y encargado de las funciones ejecutivas y administrativas del municipio. Sin embargo, el perfil que se dibujó del alcalde además de no satisfacer plenamente las demandas expuestas, daba lugar a algunas ambigüedades. Así se llega a la L.O.R.M. de junio de 1989 donde se logra una visión mucho más acabada del alcalde en cuanto a sus funciones, elección, renovación, poderes, etc.

Las condiciones que impone la ley para aspirar a este nuevo cargo son:

- a) Ser venezolano (no se precisa si por nacimiento o naturalización)
- b) Mayor de 21 años y saber leer y escribir
- c) Con no menos de tres años de residencia en el distrito o municipio según sea el caso
- d) Gozar de sus derechos civiles y políticos
- e) No tener ningún tipo de participación en asuntos económicos con la persona jurídica del municipio o distrito.

## 1. LAS FUNCIONES Y GESTION DEL ALCALDE

El alcalde es definido en la actual L.O.R.M. como el responsable del poder ejecutivo municipal. En tal sentido sus funciones son de reglamentación y ejecución de las ordenanzas municipales; dirigir el gobierno, la administración pública municipal y emitir los actos jurídicos necesarios para ello; elaborar y ejecutar (previa aprobación de la Cámara de Concejales) el plan de desarrollo local y el presupuesto de ingresos y gastos; y representar al municipio (Art. 74)\*.

El alcalde representa así un paso adelante en la búsqueda de la eficacia del gobierno municipal, teniendo en cuenta la incapacidad manifiesta del Concejo para encargarse en forma colegiada de las funciones ejecutivas, legislativas, deliberantes y de control. Con esta reforma se operativiza mucho más racionalmente las tareas de la gestión local. Por una parte, los concejales por órgano del Concejo Municipal, se encargarán de las funciones deliberativas, legislativas y de control del municipio. Mientras que las funciones propiamente del gobierno están en manos del alcalde. Ambos poderes cuentan con la ayuda de los órganos auxiliares (secretaría, sindicatura, contraloría y hacienda municipal) para el desarrollo de sus funciones.

También el legislador previó la necesaria dotación de poder para el alcalde con el fin de asegurar su capacidad de ejercicio del gobierno local y su estabilidad política. En primer lugar, es un funcionario elegido por votación universal, directa y secreta, en forma unipersonal y por mayoría relativa (Art. 51). Gracias a ello se crea un poder independiente y autónomo. La estabilidad del mismo también se asegura mediante el procedimiento de remoción. La Cámara de Concejales tiene la potestad de declarar la pérdida de investidura del alcalde cuando éste ocupe el cargo sin cumplir los requisitos exigidos, pudiendo el mismo recurrir en su defensa para algunos casos

\* Los artículos que aparecen entre paréntesis se refieren a la L.O.R.M. de 1989.

a la Corte Suprema de Justicia (Art. 68). Sin embargo, el Concejo no puede suspender al alcalde por diferencias políticas surgidas durante el desarrollo de su gestión. Cuando tales diferencias ocurran sólo el referendun local acerca de la revocatoria o no del mandato del alcalde solucionará el conflicto (Art. 69).

La legislación municipal también consagra al alcalde como presidente del Concejo Municipal. En tal sentido dirigirá las sesiones de la Cámara, lo que le permite influir directamente en sus deliberaciones (Art. 77). Junto a esta facultad, el alcalde está dotado de poder de veto sobre las resoluciones de la Cámara. El mismo es quien promulga las ordenanzas y puede pedir a aquélla una consideración sobre las mismas. Los concejales están obligados a hacer tal consideración. Una vez considerada ésta, si la decisión se produce con las dos terceras partes de ese organismo, el alcalde tendrá que proceder a promulgar la ordenanza tal y como fue aprobada. En caso de no obtener ese quorum, el alcalde tiene una nueva oportunidad de pedir reconsideración; hecha la misma por la Cámara la decisión de ésta será irrevocable (Art. 74 ord. 13).

Por lo dicho nos encontramos entonces con una nueva reorganización a fondo de la estructura y funcionamiento del gobierno municipal, donde están claramente establecidos los poderes políticos actuantes y sus funciones. De esta forma se ha logrado un avance en el fortalecimiento del poder municipal al dotarlo de la instrumentación institucional adecuada para el cumplimiento de sus objetivos. Ello es positivo y merece celebrarse. Sin embargo, saltan a la vista dos objeciones importantes.

En esta reforma ha salido debilitado el poder parlamentario municipal. En efecto, el ejecutivo municipal posee amplias prerrogativas de interferencia o participación en el poder legislativo local y no a la inversa. Así el alcalde es presidente de la Cámara Municipal, la convoca a sesiones extraordinarias, es quien promulga las ordenanzas y las reglamenta, tiene poder de veto y además posee la iniciativa exclusiva del proyecto de ordenanza del presupuesto municipal y de los planes y programas de desarrollo de la localidad. Por su parte la cámara edilicia tiene facultades de control tanto a priori como a posteriori de la gestión del alcalde, la cual también depende de la respectiva demarcación jurídica que ésta le establece, puede incluso destituirlo en el caso de declarar nula su

investidura. Pero estas competencias permiten un amplio margen a la autonomía cotidiana de la gestión del alcalde, cosa que no se constata para la actuación normal de la Cámara Municipal. Bien se hubiese podido pensar en un equilibrio más completo entre parlamento y ejecutivos locales que no repita el vicio de la debilidad institucional del Congreso Nacional y las Asambleas Legislativas frente a sus respectivos ejecutivos.

El desequilibrio legislativo-ejecutivo consagrado ahora a nivel municipal no contribuye a mejorar la eficacia del gobierno local al ablandarse sus mecanismos de regulación y control de poderes. Prácticamente el poder municipal ha quedado en manos del alcalde en detrimento de la Cámara de Concejales. Ahora, la verdadera capacidad de este órgano dependerá mucho más del espíritu de independencia y de la conciencia propia de su misión que tenga de sí mismo.

Por otra parte, los próximos alcaldes, aunque con mucho poder, se encontrarán con las manos atadas. En efecto, el grueso del ingreso de los municipios depende del situado municipal, el cual está determinado por las decisiones del gobernador del respectivo Estado conjuntamente con el ejecutivo nacional. Además el 50% del total de este situado debe invertirse conjuntamente con el ejecutivo regional (2). Así mismo el poder municipal depende para sus planes de desarrollo de las normas, procedimientos e instituciones del poder público nacional. Por lo tanto, hasta tanto no haya una verdadera autonomía financiera y descentralización política entre los distintos niveles de organización del Estado venezolano, un nuevo funcionario público no solucionará los problemas de fondo del poder municipal. Desde este punto de vista la figura del alcalde por sí misma no significa un fortalecimiento del poder municipal, aunque ella sea importante en orden a asegurar la eficacia organizativa de este poder, como primer paso hacia la debida transferencia de competencias desde las instancias nacionales hacia las regionales y locales.

Para terminar este apartado es importante anotar que la primera tarea de los próximos alcaldes será la organización de la alcaldía. Se trata de la estructura burocrática que servirá de base de operaciones al alcalde. Aunque no parece muy trascendental, la implementación de una alcaldía con criterios organizativos y administrativos adecuados y eficientes es clave para el buen desenvolvimiento de la gestión del alcalde, so-

bre todo si se tiene en cuenta la cantidad de funciones específicas atribuidas al ejecutivo municipal, la necesidad de implementación y seguimiento de sus políticas públicas y el contacto permanente con la realidad local.

## 2. EL ALCALDE Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

El período de gestión del alcalde (al igual que el de los concejales) es de tres años (Art. 58). Este puede ser reelecto en la misma jurisdicción sólo para el período inmediato siguiente y, en este caso, no podrá ser elegido nuevamente hasta después de transcurridos dos períodos (Art. 51). También sólo mediante referendun es posible destituir al alcalde en caso de que éste pierda la "confianza" de la Cámara Municipal. Los cortos lapsos de tiempo de gobierno; el carácter unipersonal, directo y secreto de su elección; y la forma de revocación del mandato mediante referendun; hacen del alcalde un funcionario que en teoría puede ser controlado por la voluntad de los vecinos de la municipalidad en lo que se refiere a la dotación o supresión del poder gubernamental.

La nueva legislación municipal también ha previsto una serie de mecanismos destinados a mantener en contacto permanente del alcalde con los vecinos. Es aquí donde la normativa se hace más vaga y principista sin concretarse en procedimientos y acciones vinculantes. Así gran parte de la participación popular en la gestión del alcalde queda dependiendo del arbitrio de la buena voluntad política de éste. El siguiente cuadro resume los postulados de la L.O.R.M. vigente establecidos para regular las relaciones del alcalde con la comunidad.

El alcalde tiene obligación de:

- a) Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad (Art. 74 ord. 11).
- b) Mantener informada a la comunidad de la marcha de la administración e interesarla en la solución de sus problemas (Art. 75 ord. 4).
- c) Escuchar y considerar las aspiraciones de la comunidad, relacionadas con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios públicos locales, expresadas a través de las nuevas juntas parroquiales y otras organizaciones sociales de la comunidad (Art. 79).
- d) Escuchar las peticiones de la comuni-

dad reunida en cabildo abierto y según le compete dar a los vecinos respuesta oportuna y razonada a sus planteamientos y solicitudes (Art. 171).

Como se puede ver, esta legislación no favorece la participación de la sociedad civil municipal más allá del deber ser. Sólo la presión y la combatividad de los vecinos puede asegurar la puesta en práctica de esos principios genéricos. Mucho más audaz y atrevida fue la nueva ley al implementar los mecanismos de participación en relación al poder legislativo local. Con esta finalidad se consagró el derecho a referéndum de los electores de la parroquia, municipio o distrito a los fines de la consulta de ordenanzas. El referéndum puede ser convocado por las dos terceras partes de la Cámara de Concejales o por el 10% de los vecinos de la respectiva entidad inscritos en el registro electoral (Art. 175). Este mismo porcentaje de vecinos puede solicitar de su respectivo municipio o distrito la reconsideración de ordenanzas que no sean de carácter presupuestario o tributario. El Concejo Municipal deberá decidir en un plazo no mayor de 60 días (Art. 176). Esta norma, que ya estaba establecida en la L.O.R.M. de 1978, unida a la anterior favorece los derechos vecinales.

En resumen, la nueva L.O.R.M. sí favorece la participación de la sociedad civil municipal frente a su gobierno. En el caso especial del alcalde, la comunidad tiene un peso muy decisivo en su elección, reelección y/o remoción. Esa influencia disminuye considerablemente en la gestión de gobierno de aquél.

### 3. LOS PELIGROS POLITIQUEROS DEL ALCALDE

La reforma de la L.O.R.M. en lo referente a la figura del alcalde puede dar mucho de sí dependiendo cómo se comporten algunas variables típicas del sistema político venezolano. Lo primero que está por verse es si los alcaldes dirigirán su acción política desde una orientación nacional-partidizada o desde la especificidad de la problemática local donde se desenvuelve su quehacer. La solución de este dilema no es nada fácil dada la acumulación centralista de recursos y competencia del Estado venezolano, unido ello a la exigencia de disciplina y lealtad, a los intereses de las cúpulas partidistas para proveer de apoyo y respaldo político a sus abanderados. Si

el Estado y los partidos políticos no cambian su modo de proceder descentralizando y desconcentrando su poder, la solución facilitona de los alcaldes (también lo es para el caso de los gobernadores) es convertirse en títeres de las instancias superiores. Ante la misma situación, una orientación local y personalizada de la gestión ejecutiva municipal será fuente inevitable de conflictos. Un indicador acerca de cómo puede desarrollarse esta tensión entre autonomía local y dependencia centralista-estatal y partidista son las luchas y revueltas observadas en las pasadas elecciones primarias para la escogencia de alcaldes y gobernadores.

La evolución de esta problemática es decisiva para la vida política venezolana pues se pudieran cambiar radicalmente las bases del actual sistema político si la popularidad de los partidos empezara a depender de sus liderazgos locales y regionales y la eficacia del Estado proviniese también de su figuración en esos niveles.

Por otra parte, los próximos alcaldes tendrán que enfrentar otro escollo espinoso. Estos realizarán su tarea en medio de una abrumadora crisis fiscal y financiera del Estado venezolano desde la cual aparecerán como responsables directos del bienestar económico y social de la comunidad. Lo que más fácilmente puede suceder es que la imagen política de éstos se deteriore inevitablemente. La alcaldía puede ser una máquina trituradora de personalidades políticas locales. En esta coyuntura la tentación más clara es jugar a la demagogia para desgastar lo menos posible el liderazgo local.

El problema es mayor para aquellos alcaldes cuya militancia partidista es distinta a la del gobierno nacional. Estos, además de sufrir la pérdida de su popularidad contribuirán a aumentar la del partido gobernante. En efecto, para los grandes decisores nacionales, el hecho de que haya otros actores intermedios, a quienes se les ha investido de representación política y tienen a su cargo la gestión directa de los problemas de los ciudadanos, constituye un aliviadero de tensiones y conflictos. Las rabias y frustraciones del elector no llegan hasta el responsable último de la cadena decisional sino ante quien lo atiende cara a cara. Si entre éstos y aquéllos hay además diferencias partidistas, el partido que más figuración pierde es el que está representado por el que está lidiando continuamente con los problemas de la gen-

te. Para los alcaldes de la oposición un peligro puede ser caer en la controversia partidista y carnavalesca que nada soluciona, ello supuestamente contribuiría a reforzar sus respectivas imágenes combativas y hasta sería un arma discursiva a su favor para enfrentar los atolladeros de su acción gubernamental.

Otras variables que pueden actuar a favor de un comportamiento politiquero de los alcaldes son: La controversia o convivencia partidista entre alcaldes, concejales y gobernadores según coincidan o no las filiaciones partidistas; también el corto período gubernamental de los alcaldes y su posible prolongación gracias a la inmediata reelección puede hacer que éstos se dediquen la mayoría del tiempo de su primer período a la búsqueda de votos para su segunda elección. Por último, la obtención de la alcaldía, seguramente se convertirá en un camino de promoción política distinto al tradicional trayecto burocrático dentro de los partidos. Ello en sí mismo es positivo. Pero si ser alcalde supone solamente el ascenso al primer peldaño de la escalera del triunfo, la acción municipal correrá en segundo lugar de importancia, desvirtuándose así el sentido y espíritu de la reforma.

### NOTAS

- 1) Rachadell, Manuel: "La Reforma Municipal en Venezuela". Eneuentro Iberoamericano de Alcaldes y Concejales. Universidad Simón Bolívar. Caracas, 26 al 30 de junio de 1989 (mimeo).
- 2) Ley Orgánica de Coordinación e Inversión del Situado Constitucional 1980.

