



La crisis municipal

Enero es mes en que se renuevan las directivas municipales en la mayor parte del país. Es una buena oportunidad para reflexionar un poco sobre las vicisitudes de la política local en Venezuela. RESUMEN publica este trabajo de nuestro colaborador Humberto Njaim, como un aporte a dicho objetivo.

Es un hecho, a primera vista bastante extraño, que los Concejos Municipales, especialmente algunos entre ellos, constituyan una fuente constante de problemas para los partidos políticos. Una y otra vez surgen del seno de los Concejos líderes que cuestionan las directivas nacionales de dichos partidos y constituyen bases propias de poder. Una y otra vez las cuestión de los Ayuntamientos se presenta como uno de los puntos vulnerables de nuestro sistema político. Partidos que no estarían dispuestos a ceder en cuanto, por ejemplo, a la designación de independientes para los órganos de dirección de los colegios profesionales se han visto, sin embargo, obligados a hacerlo en algunos Concejos. El expediente no parece haber sido muy exitoso como tampoco, últimamente, la presencia de militantes de larga y comprobada trayectoria.

En el caso más importante de todos, el del Concejo Municipal del Distrito Sucre, el movimiento uslarista denominado FND, obtiene en las elecciones de 1963 la mayoría. Por otra parte, en virtud de una alianza con la Cadena Capriles el partido COPEI nombra en su plancha municipal a representantes de dicho grupo. El FND se disgrega, el pacto entre COPEI y Capriles se deshace. Sin embargo, durante todo ese período constitucional políticos, hasta entonces desconocidos, hacen de Petare una entidad política que se rige por reglas y un equilibrio de fuerzas distinto al que establecen en el resto del país partidos como Acción Democrática y COPEI. Se forman curiosas coaliciones y nacen distintos

movimientos que tratan de capitalizar en el plano nacional la notoriedad y aparente fortaleza conquistadas a nivel municipal. Por cierto tiempo COPEI logra constituir un bloque que le es favorable pero a costa de reconocer la beligerancia de los nuevos caudillos municipales. Desgraciadamente en el momento que escribo no tengo a mano fuentes de consulta, y posiblemente, mi memoria me traicione en algunos detalles pero creo que el panorama es correcto en lo sustancial. Con esta experiencia COPEI y AD, en las elecciones de 1968, instados también por una serie de personalidades independientes, convienen en presentar en sus planchas para el Concejo Municipal del Distrito Sucre un conjunto de figuras de relevancia nacional y respetadas por toda la ciudadanía. En este período no se produce la formación de movimientos desprendidos de los partidos ni las manifestaciones de inestabilidad en la política municipal. Sin embargo, algunos de los notables elegidos terminan distanciándose, en una u otra forma, del municipio y queda en el ambiente la sensación de que no se han logrado los objetivos de enderezamiento de nuestro más importante Concejo perseguidos con el pacto de 1968.

En 1973 se conservan aún resonancias de dicho pacto pero la tendencia predominante es llevar al Distrito Sucre hombres más estrechamente vinculados con Acción Democrática y COPEI. Ya en la segunda elección de Junta Directiva Municipal del presente quinquenio ocurre

un acontecimiento que adquiere visos de escándalo y se produce una conmoción que, aún ahora, no se ha aquietado. La defección del Concejal Francisco Olivo respecto de la línea partidista de Acción Democrática y su designación como Presidente del Concejo en virtud de una alianza con COPEI.

Demasiados endémicos son los males del Concejo Municipal del Distrito Sucre, demasiado constantes como para poderlo atribuir todo a la mala voluntad de una personalidad determinada o como para poder avanzar mucho mediante condenas de tipo moral frente a los acontecimientos suscitados. Es necesario ir más allá y preguntarse qué factores pueden estar configurando un problema de tipo estructural. Otro elemento que nos puede indicar la profundidad de tal problema es la constatación de cómo el actual partido de gobierno proclamó, en la euforia de su avasallador triunfo que le permitió el control de la casi totalidad de los Concejos a lo largo y ancho del país, ser uno de sus objetivos la promulgación de una ley de régimen municipal, que sin embargo, transcurrida ya la mitad del período constitucional aún no ha sido dictada. Por lo demás tal ley es una exigencia programática de la Constitución.

La anterior descripción nos permite vislumbrar, aunque sea en forma apresurada, un escenario bastante movido y complejo. El examen de la política local es una parte importante del análisis de los sistemas políticos. Estoy convencido de que en Venezuela existe una política aún cuando sofocada por diferentes limitaciones. El caso del Distrito Sucre es el más prominente y a mano. Pero si atendiéramos más a diferentes noticias provenientes del interior, a lo largo de estos años, veríamos que las defecciones, coaliciones y problemas de este tipo son hechos más generalizados de lo que pudieramos creer. Por el momento me propongo tratar de explicar estos acontecimientos cíclicos de nuestra dinámica política. Dentro de este intento encontrará cabida un juicio acerca de algo que estoy seguro el lector está sorprendido que no haya mencionado: la ineficiencia y la corrupción en los municipios. Una venerable tradición universal y una supuesta "naturaleza" de las cosas les confieren a los municipios un ámbito propio de competencias en relación con la



CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO SUCRE



DR. RAFAEL OLIVO GARRIDO
PRESIDENTE

SALUDA A LA COMUNIDAD DEL DISTRITO

Presidente de Asamblea Legislativa...

Un destino semejante al de Ramón Quijada en 1963 con sus 600.000 votos campesinos... A nivel de Asambleas Legislativas de los estados el mayor contratiempo ha provenido de la facultad que tienen tales cuerpos de aprobar o improbar la memoria y cuenta de los gobernadores. Pero al cabo de cierto revuelo las aguas se han aquietado más fácilmente que en el caso de los Concejos. Aquí los bloques heterodoxos han sido más estables y la opinión pública ha reaccionado con menor tolerancia.

Todos estos hechos se comprenden más fácilmente si se tienen en cuenta las características del cargo municipal. En él se combinan no sólo facultades de tipo

prestación de servicios a la comunidad y fuentes propias de imposición para la realización de sus funciones. Esta concepción se refleja también en nuestras disposiciones constitucionales las cuales además de reconocer la esfera de autonomía municipal muestran un celo por preservarla aún en situaciones especiales como las del Distrito Federal y los Territorios Federales (art. 11, aparte último y 12). En comparación con el de los municipios el ámbito de poder de los estados aparece cada vez más desvaído y difícil de precisar. El situado constitucional, que es su base real de sustentación, está sometido últimamente a las limitaciones que le impone la ley de coordinación del mismo con los planes administrativos del gobierno nacional.

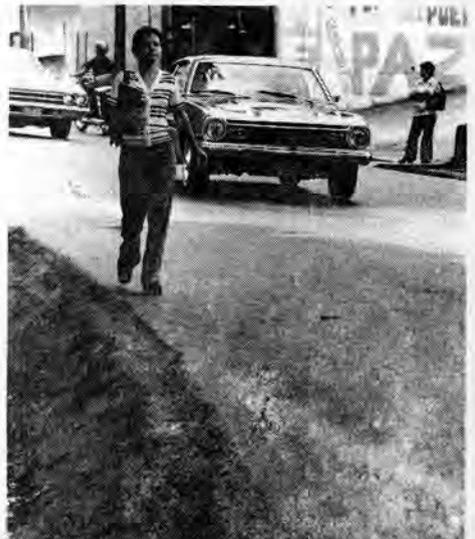
Pero si este es el trasfondo normativo constitucional la realidad política indica además que las instituciones estatales y municipales han sido constreñidas dentro de los canales establecidos por los partidos políticos. El sistema electoral con procesos de sufragio cada cinco años y la elección de todos los cuerpos deliberantes mediante una tarjeta que no permite opciones frente a las planchas confeccionadas por los comandos nacionales de los partidos ha sido el instrumento fundamental para ello. No constatamos en nuestro sistema político la existencia de poderosas maquinarias regionales o comunales frente a las cuales la organización partidista nacional se ve obligada a reconocer prerrogativas especiales. Cada vez que ha habido intentos de ello una oportuna intervención en el respectivo comité regional ha cerrado el asunto. Y si la disidencia ha llegado al extremo de constituir bloque aparte y hacer perder al partido su posición en el respectivo cuerpo deliberante al cabo del quinquenio las tenazas del sistema electoral se encargan de finiquitar el problema. No son sólo los concejales de Petare en el 63-68, sino también aquel Presidente del Concejo de San Cristóbal o aquella aguerrida



legislativo sino también ejecutivas. La actuación del concejal no se limita a un periodo de sesiones durante el año sino que se encuentra en trato diario y permanente con la gente, con sus demandas y necesidades, en tareas de gestión de diversa índole. A diferencia del congresante las relaciones que mantiene con su electorado no son remotas. Con esto no quiero decir que no haya diputados y senadores que no cultiven el contacto con las entidades que se supone representan sino que ello depende más de circunstancias accidentales -su mayor o menor interés personal en el asunto, su mayor o menor prominencia en la política nacional que le obliga a cuidar con más o menos diligencia de sus fuentes regionales de poder, etc.- mientras que en el caso de los concejales es una necesidad. Gradual-

mente el edil va percibiendo la distancia entre las directivas nacionales de los partidos y la lógica y las exigencias propias de las cuestiones municipales. El aparato administrativo del cual disponen los Concejos significa la posibilidad de ofrecer puestos burocráticos y se van constituyendo así grupos de funcionarios favorables a su corriente. La relación directa con la gente de los barrios va creando una sensación de apoyo. Los esfuerzos hechos últimamente por las maquinarias partidistas para contrarrestar la tendencia errática del voto de las zonas marginales y que culminaron en las elecciones pasadas proporcionan una experiencia a los dirigentes encargados de este esfuerzo que se consolida y amplía una vez elegidos como concejales. Esto va creando una conciencia de apoyo y poder que no bastan a mitigar las críticas de la prensa o las constantes quejas de las asociaciones de propietarios de las áreas residenciales porque aunque éstas son las que hacen más ruido sus solicitudes poco tienen que ver con las aspiraciones de las capas de población que reciben los favores de las maquinarias municipales. Por otra parte una rezonificación si bien puede producir las iras de la clase media acomodada significa también otro tipo de apoyos por parte de los interesados. La necesidad de mantener y expandir la maquinaria significa una presión constante al uso deformado de los recursos públicos. Los servicios no pueden mejorarse para satisfacer los altos standards de exigencias de los habitantes de las urbanizaciones porque se requiere mantener situaciones que permitan desviar una parte de lo disponible hacia la burocracia y los aparatos electorales. Si el distrito es rico ello no hace más que poner de relieve tal estado de cosas.

En el seno de los Concejos se lleva además a cabo una política muy activa de compromisos, pactos y coaliciones entre las fuerzas representadas. Estos acuerdos se sustentan en las posibilidades reales de acción que ofrece el





ámbito de autonomía del municipio. Los derrotados en las elecciones nacionales pueden encontrar en ciertos cargos administrativos municipales un campamento de invierno para algunos de sus maltrechos cuadros de dirección media. El Distrito es como un pequeño país en el cual el edil siente que distintos sectores, lo mismo que respecto de los líderes nacionales, cultivan su trato por las posibilidades de influencia que ello puede reportar. Aunque la forma de ejercer sus prerrogativas pueda concitarle un mal ambiente en la dirección nacional del partido el periodo de cinco años es lo suficientemente largo como para animarlo a tomar sobre sí este riesgo y hasta albergar la esperanza de constituir un movimiento propio a nivel municipal. Estas tendencias se acentúan donde no hay una instancia ejecutiva fuerte que le haga contrapeso al ayuntamiento. Cuando existe se produce una tensión permanente entre ambos poderes en la cual pugnas por cuestiones de status y prestigio condicionan lo que es una sorda rivalidad en cuestiones más profundas. Sin embargo esto contribuye a mantener más sólidas las filas de las diferentes fracciones y a disminuir las posibilidades de disidencia.

Los factores que hemos enumerado pueden sintetizarse en dos: la entidad propia de la vida municipal y los provenientes de las características de nuestro sistema electoral. El primero de estos elementos es un valor que hay que mantener y realzar si se parte de principios democráticos. La indiferencia que mucha gente se permite respecto de los grandes asuntos públicos termina cuando se trata del aseo de las calles, el alumbrado público, los servicios de policía, etc. Aquí se encuentra un poderoso incentivo de carácter real para la participación ciudadana que pudiera contituirse en escuela de democracia para más trascendentales y abstractas cuestiones. Parece lógico que la gente tenga algo que decir sobre la conducción de asuntos que la afectan de manera vital e inmediata. Ello supondría, desde luego, la posibilidad de elegir a quienes se van a encargar de tal conducción. Si estos tales son electos tienen una base de legitimidad que les permite reivindicar una autonomía semejante a la de otras instancias del estado que son determinadas por sufragio democrático.

En sí todo esto es perfectamente sano y justificable. El problema empieza cuando ciertas condiciones básicas para el ejercicio de estas facultades democráticas no se dan o incluso constituyen una negación de lo que se supone deben favorecer. Si los asuntos municipales son de vivencia diaria e inmediata ello quiere decir que diaria e inmediatamente podemos percibir los desaguisados que al respecto se cometen. Por lo tanto deberíamos tener una posibilidad oportuna y eficaz de enmendar el error cometido. En realidad sólo la tenemos cada cinco años y de una manera completamente mediatizada por



la voluntad de las direcciones nacionales de los partidos y por las imposiciones del sistema electoral que nos obliga a elegir con la misma tarjeta tanto a senadores y diputados, como a integrantes de las Asambleas Legislativas, como a Concejales; tarjeta que, a su vez, es arrastrada por las polarizaciones y procesos de hipnotismo colectivo que produce la elección presidencial. De esta manera cualquier reivindicación de causas específicamente comunitarias o cualquier movimiento en torno a tales banderas queda irremisiblemente ahogado en dicho torbellino. En el cementerio político venezolano no solamente reposan intentos de concejales rebeldes sino también más de un abortado movimiento municipalista. La población tiene que admitir resignada a los representantes que le son impuestos. Se desarrollan formas de adaptación y de reconocimiento de este estado de cosas que, a su vez refuerzan en los ediles el sentido de su importancia. Delegaciones de vecinos van y vienen y casi se creería que se ha realizado el ideal de la democracia local. Sin embargo esto no es sino rendirse ante la evidencia de que hay unos señores que uno ha tenido que elegir y de que hay que llegar a algún modus vivendi con ellos. Se dice que el municipio es la cédula de la democracia. Desde este punto de vista cabe cuestionar un proceso que conduce a una determinación mediatizada de aquellos que van a ser ediles. Estamos ante la paradójica situación de que bajo el reinado del sufragio universal, directo y secreto posiblemente tengamos menos vida pública comunal que en la época de López Contreras y Medina cuando las elecciones municipales en cada parroquia constituían un evento aunque sólo fuera porque eran la manera principal como se desenvolvía el juego político entre oposición y gobierno.

Pero hay algo más: dado que el resultado municipal está determinado por las elecciones nacionales los partidos pueden permitirse no tener una política clara y coherente para dicho nivel. Por consiguiente el concejal tiene un amplio marco de actuación en cuestiones de detalle siempre que no afecte la línea nacional del partido adquiriendo excesiva prominencia y tratando de discutir las escogencias para directivas municipales que hacen los máximos comandos partidistas.

En otro orden de circunstancias tienen que producirse situaciones muy escandalosas para que empiece a perfilarse alguna conducta partidista frente a los Ayuntamientos que no sea meramente retórica y ello por intervención de fuerzas externas preocupadas o irritadas. Desde la óptica partidista muchos Concejos solamente tienen la importancia de los cargos y posibilidades de ocupación que ofrecen a dirigentes y militantes o como pieza de negociación en pactos de más largo alcance.

Es en esta dilemática tan concreta que se encuentra atenazado el edil. Si se limita a ser dócil a las directivas partidistas su gestión será gris. Carente de la motivación de estar realizando una obra importante, como podría y debería, grandes serán las tentaciones de aprovecharse de su cargo. Si se separa de las líneas de partido puede estar seguro de su no reelección. Cinco años, sin embargo, de ejercicio garantizado de la función edilicia es un tiempo suficientemente largo como para no desaprovechar las posibilidades de tipo personal que ofrece. Si se decide, por otra parte, a luchar contra la corriente y contituir un movimiento propio con la esperanza de presentarse en las próximas elecciones tendrá que construir una maquinaria que, con toda probabilidad, no obtendrá sus objetivos pero, ciertamente, constituirá un drenaje permanente de recursos hacia la misma para alimentar una lucha infructuosa contra los partidos nacionales. Si es hombre de posición destacada en el sector privado la mayor parte de las veces terminará por hallarse a disgusto con toda esta problemática. Su paso no habrá dejado mayor huella en la estructura descrita, y posiblemente, sólo le quede un mal recuerdo.

A mi entender todo lo descrito es una parte sustancial del campo de fuerzas y tensiones en que se desenvuelve la actividad municipal. En el próximo trabajo trataré, sin embargo, de proponer y examinar vías de reforma de tales situaciones. Ello se realizará de acuerdo con las líneas de análisis esbozadas en este enfoque.

HUMBERTO NJAIM