

Los Alcaldes norteamericanos

Antes de 1900 la historia del gobierno municipal norteamericano es, en realidad, la historia del desarrollo cada vez más acusado del poder del Alcalde. Durante la primera época de la independencia de la nación americana, el Alcalde no era más que el Presidente del Consejo municipal, y carecía de autoridad independiente. Por el contrario, al finalizar el siglo XIX, el Alcalde había alcanzado la cúspide: supervisada toda la administración comunal, aunque no siempre podía controlarla), intervenía activamente en la formulación de legislación local, y poseía amplios poderes de nombramiento y destitución.

Es justo reconocer que los reformadores municipales norteamericanos del pasado siglo tenían sus razones para convertir al Alcalde en una especie de déspota benevolente. Porque una y otra vez, a lo largo y a lo ancho del país, se repetía la escena: un Alcalde erigiéndose en defensor del interés público frente a un Consejo municipal compuesto por políticos ignorantes y corrompidos.

Pero con el siglo XX comenzó también una revolución en la teoría y la práctica del gobierno municipal en Norteamérica. En 1901 la ciudad de Gálveston adoptó la forma de gobierno por Comisión («Commission Government»), en la que el cargo de Alcalde quedaba virtualmente suprimido. Más tarde apareció el sistema de gobierno por Gerente («Council-Manager Plan»), que dejó al Alcalde reducido a presidir el Consejo municipal, a representar oficialmente al Municipio, y sin control sobre la administración.

Las nuevas formas de gobierno municipal ganan cada día más adeptos en los Estados Unidos. La de gobierno por Gerente puede llegar a convertirse incluso en la más típica del régimen local norte-

americano. Sin embargo, en 1956, la gran mayoría de Municipios de los Estados Unidos confían todavía las riendas de su gobierno en manos de un Alcalde y un Consejo municipal. Las grandes ciudades son quienes más fieles se muestran al sistema tradicional de «Mayor-Council». De las trece ciudades del país que pasan del medio millón de habitantes, solamente tres —Cleveland, Buffalo y Cincinnati— ensayaron las nuevas formas de gobierno. En 1927 los electores de Buffalo votaron en favor de un retorno al viejo sistema de Alcalde y Consejo municipal y lo propio hicieron los de Cleveland en 1931.

«WEAK MAYOR Y STRONG MAYOR»

El sistema de gobierno por Alcalde y Consejo municipal («Mayor and Council») ha tomado en Norteamérica dos formas divergentes. Una, es la conocida con el nombre de «Weak Mayor» (Alcalde débil), y la otra, la llamada «Strong Mayor» (Alcalde fuerte). En la primera los poderes del Alcalde son pocos y limitados, y quienes están al frente de los Departamentos administrativos son Juntas o Comisiones, cuyos miembros son designados por votación popular o nombrados por el Consejo municipal. El Alcalde sólo tiene autoridad para nombrar a algunos funcionarios que han de trabajar directamente bajo su supervisión, pero incluso tales nombramientos deben recibir el visto bueno del Consejo municipal. El Alcalde posee, es cierto, el poder de veto. Pero su veto puede ser anulado por mayoría extraordinaria en el Consejo municipal (generalmente por mayoría de dos tercios). Las funciones del Alcalde en este sistema de gobierno son las de supervisión de la gestión administrativa y las de velar por el cumplimiento y ejecución de leyes, ordenanzas y resoluciones. Pero al carecer el Alcalde de control sobre los Departamentos y de autoridad para desarrollar las funciones expresadas, bien poco significa su papel de supervisor de la gestión municipal. Bien puede decirse que el gobierno por «Weak Mayor» representa el sacrificio de la figura del Alcalde en aras de la descentralización administrativa.

El gobierno por Alcalde fuerte se basa en una teoría diametralmente opuesta a la anterior. El Alcalde controla de manera completa y absoluta la gestión municipal. Nombra a los Jefes de Departamento sin consultar con el Consejo municipal y puede desti-

tuirlos también a su conveniencia. Además se le dan amplios poderes respecto al presupuesto, que es preparado bajo su dirección. El Alcalde es, en una palabra, la cabeza del gobierno municipal.

Es importante señalar que en la cuestión de Alcalde fuerte y Alcalde débil, los Municipios americanos desafían a toda clasificación, porque la variedad municipal es prácticamente infinita. En general puede decirse que de las dos, va ganando más adeptos la variedad del Alcalde fuerte, especialmente por lo que a las grandes ciudades se refiere (Nueva York, Boston, Filadelfia, Detroit, etcétera). También es importante señalar que los cargos municipales que se designan con el nombre de Alcalde («Mayor») en las formas de gobierno por Comisión y gobierno por Gerente, tienen poco en común con el concepto tradicional de la palabra Alcalde. De manera que en el presente trabajo reservaremos el término para quienes son primera autoridad municipal en la forma de gobierno de «Mayor and Council», esto es, Alcalde y Consejo municipal.

DESIGNACIÓN Y SEPARACIÓN

En los Estados Unidos los Alcaldes son siempre elegidos por votación popular directa, lo cual contrasta con la práctica que se sigue en muchos países europeos.

Los requisitos legales para ser Alcalde varían sobremanera de un Municipio a otro. Siempre debe ser persona cualificada para votar en el término municipal, y en algunos casos se exige que sea contribuyente. Generalmente se requiere que la persona haya residido durante los tres o cinco años anteriores a la elección en el término municipal. En algunos casos se fija también la edad mínima, por lo general veinticinco o treinta años (1).

Respecto a la separación de los Alcaldes, algunos Estados norte-

(1) Al lado de estos requisitos legales, enumerados en Cartas y Ordenanzas, hay otros requisitos de tipo político que es preciso poseer. En la inmensa mayoría de Municipios americanos, para ser elegido Alcalde se necesita ser figura importante en la maquinaria política local. El candidato debe haber demostrado una y mil veces su capacidad y voluntad de trabajar para el partido. Además, su personalidad debe ser aceptable a una amplia variedad de intereses, porque muchos de esos grupos tienen virtualmente poder de veto en la selección del Alcalde.

americanos han seguido el precedente europeo y han dado poder al Gobernador para, con justa causa, destituir a las primeras autoridades municipales. En el Estado de Nueva York, el Gobernador, para destituir a los Alcaldes, debe formular un pliego de cargos y darles la oportunidad de refutarlos en audiencia pública («public hearing»), pero luego su decisión es final. El Código municipal del Estado de Ohio establece que los Alcaldes sólo podrán ser destituidos por razón de «mal comportamiento oficial: soborno, negligencia grave en el desempeño de sus obligaciones, inmoralidad grave o embriaguez habitual». La incompetencia por sí sola no es razón suficiente para destituir a un Alcalde, como muy agudamente señala el Profesor Mac Donald.

En general, en los Estados que conceden semejante poder al Gobernador hay tendencia a poner límites al mismo, de manera que el Gobernador no pueda usar de su autoridad con fines políticos o para resolver diferencias personales. Por otra parte, en muy contadas ocasiones han ejercitado los Gobernadores su poder de destituir a los Alcaldes.

SUELDO Y DURACIÓN DEL MANDATO

La mayoría de los Municipios norteamericanos siguen todavía con el viejo sistema del mandato de dos años, pero el cincuenta por ciento de los Municipios de población superior a los 50.000 habitantes extienden el término del Alcalde a cuatro años. Entre éstos se encuentran las grandes metrópolis. En general, en las nuevas legislaciones se tiende a alargar el mandato del Alcalde.

La escala de sueldos de los Alcaldes oscila entre cero y cuarenta mil dólares anuales. Tales diferencias prácticamente abismales se pueden encontrar dentro de los límites de un solo Estado. Por ejemplo, en el Estado de Nueva York, la ciudad de Nueva York paga a su Alcalde los cuarenta mil dólares al año, mientras que la primera autoridad de la ciudad de Ithaca no recibe un céntimo por su labor. En general, puede decirse que en las grandes ciudades se espera del Alcalde que dedique toda su atención a los deberes del cargo, y se le paga lo bastante para que sea económicamente independiente. La mayoría de los pequeños Municipios demandan del Alcalde sólo parte de su tiempo y le pagan en proporción.

FACULTAD DE LOS ALCALDES

Pueden clasificarse en tres categorías: legislativas, judiciales y administrativas.

1. *Legislativas*.—Aunque el Alcalde es quien ostenta el poder ejecutivo, también se le asigna un papel importante en la preparación de proyectos legislativos. Se le encarga que haga recomendaciones al Consejo municipal, por lo general sugerencias para mejorar el gobierno y la hacienda locales.

En todos los Municipios americanos que se rigen por la forma de gobierno de «Mayor and Council», el Alcalde puede vetar todas las propuestas de ordenanzas. Cuando tales proyectos de legislación han sido aprobados por el Consejo municipal, pasan al Alcalde para ser aprobados o rechazados. Si se da el caso último, el Alcalde devuelve el proyecto al Consejo municipal, junto con sus objeciones, y a menos que el Consejo municipal apruebe de nuevo el proyecto por mayoría extraordinaria de votos, éste no se convierte en ley. La mayoría requerida para anular el veto del Alcalde varía según los Municipios —dos tercios, tres quintos, tres cuartos— y se dan casos como el de Boston, en que el poder de veto del Alcalde es absoluto.

2. *Judiciales*.—Las facultades judiciales del Alcalde, importantes en el período colonial, son hoy una reliquia del pasado, aunque en muchos de los pequeños Municipios todavía tiene el Alcalde jurisdicción civil y criminal de menor cuantía. Tradicionalmente el Alcalde era, al mismo tiempo, Juez de Paz, Presidente del Juzgado municipal y miembro del Juzgado del condado.

3. *Administrativas*.—Los Alcaldes norteamericanos tienen plenos poderes para nombrar a los Jefes de Departamento, aunque en ciertas ciudades algunos de éstos son elegidos por votación popular. Los otros funcionarios —de menor cuantía— son nombrados siguiendo los procedimientos usuales de «civil service» por los Jefes de Departamento. Los Alcaldes tienen poder para destituir a los funcionarios cuyo nombramiento les compete, si bien en algunos Municipios es precisa la intervención del Consejo municipal.

La Carta municipal de Nueva York, por ejemplo, faculta al Alcalde para destituir, en cualquier momento, a los altos funcionarios administrativos. En Chicago, por el contrario, el Alcalde debe so-

meter sus decisiones a la consideración del Consejo municipal, el cual puede anular su acción si así se acuerda por una mayoría de dos tercios.

El Alcalde es responsable por la coordinación y eficacia de los servicios municipales. En aquellos Municipios que se rigen por el sistema de Alcalde fuerte, se tiende a agrupar a los Jefes de Departamento en un gabinete que se reúne una vez por semana con el Alcalde para asesorarle en asuntos de tipo general. También es responsable el Alcalde por el cumplimiento y ejecución de las leyes del Estado y de las disposiciones municipales.

Generalmente tiene también gran autoridad en relación con el presupuesto. Algunos Municipios conceden a sus Alcaldes el poder de preparar el presupuesto y someterlo al Consejo. Todo cambio que éste acuerde se haga en el presupuesto, está sujeto al veto absoluto del Alcalde. Cuando es responsabilidad del Alcalde tanto la preparación como la presentación al Consejo municipal del presupuesto, se sigue generalmente la práctica siguiente: los Jefes de Departamento confeccionan sus respectivos presupuestos de gastos y el Alcalde se encarga de coordinarlos y ajustarlos con el presupuesto de ingresos. En la actualidad hay tendencia a aumentar las facultades del Alcalde en materia de presupuestos, haciéndole completamente responsable por la preparación de los mismos y por la política presupuestaria.

* * *

Capítulo aparte merecen las actividades sociales de todo Alcalde norteamericano. En su calidad de primera autoridad municipal debe dar la bienvenida a visitantes ilustres, pronunciar discursos, presidir banquetes y recibir visitas. En las grandes ciudades las actividades sociales del Alcalde ocupan prácticamente todo su tiempo, impidiéndole en muchas ocasiones prestar la debida atención a los asuntos propios de la gestión municipal. Muchos Alcaldes se ven forzados a escoger entre la parte popular, por así decirlo, y la parte técnica del cargo que desempeñan. Si un Alcalde dedica todo su tiempo y su actividad a la primera, será indudablemente popular, pero no será un buen Alcalde. Si se decide por la parte técnica, ello le costará probablemente la reelección. Se han buscado soluciones al problema, y la de Filadelfia parece la más razonable. La nueva Carta municipal, aprobada por los filadelfianos en 1951, creó el

cargo de «City Representative» (Representante de la Ciudad), encargado de ostentar la representación oficial de Filadelfia en las actividades sociales. De este modo el Alcalde puede dedicar la debida atención a importantes problemas de la administración municipal.

LUIS G. MARQUÉS

Doctor en Derecho y Maestro en Administración
Pública por la Universidad de Pennsylvania.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson, William, and Weidner, Edward: "State and Local Government in the United States", New York, 1951.
- City of Philadelphia: "The New City Government", Philadelphia, 1955.
- Godshall, W. Leon: "Principles and Functions of Government in the United States", New York, 1948.
- International City Managers' Association, The: "The Municipal Year Book 1955", Chicago, 1955.
- MacDonald, Austin F.: "American City Government and Administration", New York, 1956.
- Phillips, J. C.: "State and Local Government in America", New York, 1954.
- Zink, Harold: "The Government of Cities in the United States", New York, 1939.