



LA DESCENTRALIZACIÓN TRUNCADA: EL MUNICIPIO VENEZOLANO

Prof. Carlos Mascareño Quintana

Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela, UCV.
Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de
la UCV. Phd. Estudios del Desarrollo.

RESUMEN

El municipio venezolano no ha logrado convertirse en el espacio institucional para acercar el Estado al ciudadano y promover la legitimidad de la participación y el desarrollo local. Desde su inicio republicano, el municipio ha estado sujeto a los designios del poder central. Los primeros asomos para conferirle autonomía se plasmaron en 1978 con la primera Ley municipal del país. Pero no fue hasta la aprobación de las reformas para la descentralización en 1989, cuando se creó la figura del alcalde y su elección. En este período descentralizador que culminó en 1998, el municipio acusó un sensible avance en su autonomía y capacidad de gestión. Sin embargo, a partir de 1999 y hasta la fecha, la instalación de un abierto proceso de reconcentración del poder ejercido por un régimen autoritario detuvo aquel avance. El presente documento ofrece una relación de la situación del municipio desde el inicio de la descentralización en 1989 hasta la actualidad.

Palabras clave: municipio; descentralización; sistema fiscal; autonomía; sistema político; gestión local; competencias; recentralización

ABSTRACT

The Venezuelan municipality has not managed to become the institutional space to bring the State closer to the citizen and promote the legitimacy of participation and local





development. Since its republican beginning, the municipality has been subject to the designs of the central power. The first hints to grant it autonomy were embodied in 1978 with the first municipal law in the country. But it was not until the approval of the decentralization reforms in 1989, when the figure of the mayor and his election were created. In this decentralizing period that culminated in 1998, the municipality showed significant progress in its autonomy and management capacity. However, from 1999 to date, the installation of an open process of reconcentration of power exercised by an authoritarian regime halted that progress. This document offers a list of the situation of the municipality from the start of decentralization in 1989 to the present.

Key words: municipality; decentralization; tax system; autonomy; political system; local management; skills; recentralization

Sumario:

Introducción. I. El proceso de descentralización y su incidencia en el municipio venezolano I. 1. Las reformas de la descentralización I. 2. Nuevo comportamiento político en el municipio I. 3. El comportamiento fiscal I. 4. Desarrollo de las competencias municipales I. 5. Sociedad civil y participación ciudadana I. 6. Evaluación de la gestión durante el período descentralizador I. 7. Creación de municipios y formas asociativas I. 8. Producción académica y técnica sobre el municipio II. La recentralización del poder en Venezuela. Su impacto en el municipio II. 1. Constituyente de 1999 y relaciones intergubernamentales II. 2. La nueva geometría del poder II. 3. Los retorcidos caminos de la recentralización venezolana II. 4. Los resultados reales de la recentralización del poder desde 1999 II. 5. La aceleración del estado comunal II.6. Producción académica durante el período de la recentralización III. La sobrevivencia del municipio venezolano: Democracia Vs. Autoritarismo III. 1. La lucha democrática en los municipios: golpe a golpe III. 2. El ejercicio de unas menguadas competencias III. 3. Sobreviviendo con recursos exiguos III. 4. El Estado Comunal no termina de fraguar III. 5. Sociedad civil y empresariado local: actores para el desarrollo local III.6. Corolario. Las necesarias reformas del municipio venezolano. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La tradición municipal enraizada en los cabildos coloniales es la razón por la cual el municipio fue incorporado al constitucionalismo desde el primer texto de 1.811, precedido por la gesta del 19 de abril de 1.810 en el Cabildo de Caracas, donde se inició el proceso de independencia y la república (Gabaldón, 1977). El municipio ha estado presente en la discusión constitucional, atravesando por experiencias ligadas al origen civil de la institución (Villegas, 2010).

Sin embargo, el municipio republicano, al adoptar el uniformismo napoleónico alejado de los ciudadanos y las comunidades, devino en un ámbito que no logró convertirse en instancia de participación política ni en instancia para gestionar los asuntos locales (BREWER, 2005). En esta perspectiva, las primeras constituciones del siglo XIX les otorgaron mayor protagonismo a las diputaciones provinciales en manos de los caudillos regionales en detrimento del municipio para, posteriormente, incorporarlo en la Constitución de 1858 y continuar su derrotero de institución supeditada al poder central, aunque se le reconociera su autonomía (Villegas, ob. Cit)

En la primera Constitución de la era democrática de Venezuela, aprobada en 1.961, al municipio se le otorgó plena autonomía al reconocer que era “la unidad política primaria y autónoma primaria dentro de la organización nacional”¹; pero la institución no logró el ejercicio pleno de la misma en virtud de las restricciones que el poder central impuso para ejercerla. Tal debilidad se intentó resolver con la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1.978, pero el ámbito político quedó restringido a la elección de los concejales. Afirma Brewer (1997) que, si las competencias del municipio contempladas entonces se hubieran cumplido, estuvieran resueltos los problemas de la vida local. Los municipios continuaron sometidos a la cultura centralista del país, acostumbrados a recibir menguados ingresos de la renta nacional canalizados a través del Situado Constitucional (Suárez, 1965)², sin esfuerzo propio para desarrollar sus propias capacidades tributarias.

¹ Artículo 25, Constitución de 1.961.

² El Situado Constitucional es una institución originada en una norma en la Constitución de 1.864, en función de la cual se fijó una partida presupuestaria desde la cual se haría una distribución a los estados que

Es con la reforma de la Ley Municipal de 1.989³ que, por primera vez, se le otorga autonomía política al municipio al crearse la figura del alcalde y consagrarse su respectiva elección, reforma que se produjo en el contexto del avance de la descentralización en América Latina. La misma estuvo antecedida de la discusión en el seno de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE⁴, cuyas propuestas apuntaban hacia la necesidad de la descentralización como el mejor camino para responder a la crisis de legitimidad del sistema democrático bipartidista.

Este artículo ofrece el perfil del municipio venezolano luego del inicio del proceso de descentralización de 1989. El documento se ha estructurado en tres partes: una primera dedicada a la presencia del municipio en el proceso de descentralización 1989-1998; en la segunda se analiza el proceso de recentralización del poder desde 1999 hasta el presente y en la tercera se evalúa la situación de sobrevivencia del municipio en el marco de la tensión autocracia-democracia.

Un comentario pertinente al cierre de esta introducción. El sistema político venezolano ha marchado a contracorriente de Latinoamérica. Entre 1958-1990 el país disfrutó de las bondades de una sólida democracia representativa, mientras que la mayoría de los países de la región estaban sometidos a severas dictaduras. Ahora, en el siglo XXI, Venezuela se encuentra sumida en una autocracia militarista que atenta contra la descentralización; mientras, las democracias de América Latina, con sus crisis, se han consolidado como opción de vida y, dentro de ellas, la descentralización y la municipalización son una constante que forman parte de un acuerdo sociopolítico. Por esta circunstancia, la narración en este documento difiere, seguramente, de los logros de la descentralización y los avances del municipio en el resto de los países.

no tenían minas para explotación. Desde ese momento, los estados y municipios han dependido del subsidio del poder central.

³ Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinaria, 15 de junio de 1.989.

⁴ La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, fue creada por decreto presidencial el 17 de diciembre de 1984. Jugó un papel fundamental en la elaboración, difusión y discusión de propuestas para reformar al estado. Por su intermedio, se facilitó la discusión para que la descentralización fuera una realidad.

I. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO

Venezuela es un país con pocos municipios; posee 335 en 912.000 km². Su distribución por tamaño poblacional es la siguiente:

MUNICIPIOS DE VENEZUELA ORDENADOS POR TAMAÑO POBLACIONAL			
TAMAÑO POBLACION (Nº HABITANTES)	Nº MUNICIPIOS	PORCENTAJE %	ACUMULADO %
MENOS DE 25.000	87	25,97%	25,97%
ENTRE 25.001-50.000	103	30,75%	56,72%
ENTRE 50.0001-100.000	63	18,81%	75,52%
ENTRE 100.001-500.000	73	21,79%	97,31%
ENTRE 500.001-1.000.000	6	1,79%	99,10%
MÁS DE 1.000.000	3	0,90%	100,00%
TOTAL	335	100%	

Fuente: Elaboración propia; datos del Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

Las tres cuartas partes son municipios menores de 100.000 habitantes, con una franja importante de ciudades intermedias entre 100-500.000 habitantes. El país posee un sistema de ciudades articuladas por una estructura vial creada en el siglo XX a través de la ventaja de contar con el ingreso petrolero, con 90% de población urbana, una de las más altas de Latinoamérica.

I.1. Las reformas de la descentralización

La aprobación de las reformas de 1989 representa el hito a partir del cual se dio inicio formalmente a la descentralización del Estado. Estas surgieron de la dinámica de la democracia, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos en los cuales vinieron de la mano del regreso a la democracia, luego de períodos de fuertes dictaduras. La estructura de la reforma fue la siguiente (Mascareño, 2000):

- Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (1989)⁵
- Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal para la creación y elección de la figura del alcalde (1989)⁶

⁵ Gaceta oficial N° 4.086 Extraordinaria, 14 de abril de 1989

⁶ Gaceta oficial N° 4.109 Extraordinaria, 15 de junio de 1989

- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989)⁷
- Decreto Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado (IVA) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (1995)⁸
- Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de minas e hidrocarburos, LAEE (1996)⁹.

Venezuela ha sido federal desde el inicio de la república, al igual que Argentina, Brasil y México. Por tal razón, era imperativo promover la descentralización hacia los estados o entidades federales, por lo cual la elección de los gobernadores resultaba ser una novedad en su historia política.

Pero también resultaba un acontecimiento histórico la creación de la figura del alcalde y su correspondiente elección. Era una reforma esperada desde la misma constitución de 1961 y, especialmente, desde la promulgación de la Ley Municipal de 1978. La elección de los alcaldes complementó las competencias ya definidas y las leyes agregaron un factor para la posibilidad de aumentar los ingresos del municipio lo que potenciaría su autonomía y capacidad de gestión.

I.2. Nuevo comportamiento político en el municipio

La elección de los alcaldes representó un refrescamiento de la política venezolana por dos razones: la primera era la aparición de nuevos liderazgos en las ciudades venezolanas y la otra la irrupción de partidos distintos al bipartidismo de Acción Democrática (AD) y el Socialcristiano COPEI. Destacaron figuras como Irene Sáez, quien había sido coronada Miss Universo 1981, que ganó como independiente la alcaldía del nuevo municipio Chacao en el área metropolitana; también fue sonoro el triunfo de Clemente Scotto, del partido de izquierda Causa Radical (LCR), en la ciudad más importante de Guayana (Municipio Caroní), sede de las empresas básicas. En la ciudad industrial de Valencia se convirtió en alcalde Francisco “Paco” Cabrera”, una figura del nuevo partido regional

⁷ Gaceta oficial N° 4.153, 28 de diciembre de 1989

⁸ Gaceta oficial N° 35.779, 22 de agosto de 1995

⁹ Gaceta oficial N° 36.110, 18 de diciembre de 1996

Proyecto Carabobo; en otra ciudad industrial del centro venezolano, Maracay, ganaba William Querales, líder local del Movimiento al Socialismo, MAS. Un poco más del 10% de las alcaldías del país fueron ocupadas por fuerzas políticas que rompían con el bipartidismo. Esta tendencia continuó a lo largo de la década de los 90, en la cual destacó la victoria en 1992 de fuerzas de izquierda en la alcaldía de Caracas, la más importante de Venezuela; ganó Aristóbulo Istúriz, líder del movimiento político LCR. El deslave del bipartidismo fue definitivo en la elección municipal en el año 2.000 cuando solo retuvo el 44% de los municipios (González y Mascareño, 2004). Había llegado la hora del Movimiento V República, organización que llevó a la presidencia a Hugo Chávez en las elecciones de diciembre de 1998.

I.3. El comportamiento fiscal

De acuerdo con las previsiones de la Ley, el abanico de los ingresos del municipio resultaba bastante amplio, sobre todo porque estaban consagrados impuestos y tasas que prometían mayores recursos. Al inicio de la descentralización, el promedio de los ingresos propios locales era el 65% del total, mientras que las transferencias eran el 35%. Sin embargo, esa relativa independencia ocultaba la heterogeneidad de dicho comportamiento, pues el 77% de los municipios dependían en más del 50% de las transferencias y cerca de la mitad en más del 80%. Solo el 2,3% eran autosuficientes en más del 90% y apenas el 21% entre 50%-70% (Mouchet, 1991). Con el avance de las transferencias centrales, esa proporción de ingresos propios disminuyó hasta 55% en 1998. Estas transferencias provenían, en primer lugar, del aumento del Situado Constitucional desde el 15% en 1990 hasta el 20% en 1994; en segundo término, de la activación del FIDES y, adicionalmente, de la aplicación de la LAEE en 1996.

En otro orden de análisis, la participación del municipio en los ingresos públicos territoriales acusó un cierto incremento respecto en relación con su nivel antes de la descentralización. En 1989 las entidades federales representaban el 13% del total nacional mientras que los municipios tenían una proporción del 4,2%. Para 1999 los estados habían incrementado hasta el 18% mientras que los municipios se ubicaron en el 9,11%, más del doble de la posición inicial. Este incremento estuvo relacionado con los mayores aportes por las transferencias, aunque en varios municipios los alcaldes aprovecharon las ventajas

comparativas de su base económica y mejoraron sustancialmente los ingresos por impuestos locales, especialmente los relacionados con la actividad económica. Tal dinámica fue observada especialmente en los municipios del Área Metropolitana de Caracas y en ciudades importantes que eran capitales de estado.

I.4. Desarrollo de las competencias municipales

El municipio venezolano ya contaba con competencias claramente establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal promulgada en 1978. Por tal razón, durante el período 1990-1998 no hubo presión ni peticiones para transferirle competencias. En el artículo 36 de la Ley, se estableció una amplia lista de competencias la cual contemplaba la gestión en agua, electricidad, planificación urbana, vivienda y ornato público, transporte, tránsito y vialidad urbana, mercadeo de alimentos, ambiente, aseo urbano, protección civil, cementerios, instalaciones culturales y deportivas y una coletilla que establecía su presencia en las actividades que fueran propias de la vida local. Era muy amplio el espacio de las competencias. El asunto sería como lograr su ejercicio a partir de la descentralización, bajo el liderazgo de los alcaldes electos.

Ya existía una crítica sobre la amplitud de las competencias locales en relación con las capacidades, pues se observaba el poco desarrollo de servicios básicos en el ámbito municipal. Los volúmenes de inversión y la suficiencia técnica requerida no podían ser suplidas por la gestión directa del municipio, ni a través de las discrecionales concesiones (Escalona, 1995). Igual apreciación mantenía la COPRE (1990) cuando afirmaba que, hasta el inicio de la descentralización en 1989, los gobiernos municipales no habían podido prestar si no solo una parte menor de los servicios públicos que se les habían asignado.

Diez años luego, otro trabajo concluía que los gobiernos municipales no habían internalizado su misión en tanto que gestores del desarrollo local en sintonía con las preferencias de la ciudadanía. Competencias como la planificación urbana quedaron en manos del poder central, así como las de salud, agua y educación. Se habían dedicado a atender urgencias sociales y asumir solo las competencias de regulación del transporte

público y la recolección y disposición de los desechos sólidos, mostrando baja capacidad para manejar la realidad de su entorno (Fernández, 1998).

A pesar de las evidentes limitaciones, otros estudios (PNUD/BID, 1999) registraron algunos avances en materia de competencias, que surgieron como intentos por superar la realidad imperante. Una apretada síntesis de dichos avances es como sigue: a. Hubo una tendencia a la recuperación de servicios municipales que habían sido asumidos por el poder nacional, como fue el caso de la prestación del aseo urbano y domiciliario, el cual había sido centralizado por el ministerio de sanidad en varias zonas del país; b. Por primera vez se observó la creación de una policía de tránsito municipal en una cantidad importante de municipios, competencia que había sido tomada por el gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones c. Aunque tímidamente, se inició un proceso de municipalización de la prestación del servicio de agua, una vez que fue eliminado el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, INOS. Fueron creadas empresas regionales de agua con participación accionaria del municipio; d. Se inició la negociación de empresas regionales de energía eléctrica con participación de los municipios; e. Se delegaron funciones al ámbito municipal para la ejecución de programas de apoyo materno infantil y alimentario, así como de transporte escolar, empleo joven o capacitación laboral.

I.5. Sociedad civil y participación ciudadana

Al inicio de la descentralización, el ejecutivo municipal poseía una acción orientada hacia la ejecución de pequeñas obras comunitarias y menos a programas sociales integrales, interactuando preferentemente con las asociaciones de vecinos¹⁰ de los barrios y con los comités de base sectoriales en áreas como deporte, cultura o salud.

Con la elección de los alcaldes, se observó un mayor acercamiento de las organizaciones locales, predominando por razones formales la acción de las asociaciones de vecinos

¹⁰ La Asociación de Vecinos es una figura importante en la promoción de la sociedad civil venezolana. Fue consagrada en la Ley Orgánica de régimen Municipal de 1978 y se convirtió en el principal canal de tramitación de las demandas locales. Su dinámica fue polémica, sobre todo por la colonización de estas por parte de los partidos políticos. Sin embargo, se gestaron experiencias sólidas que fueron ejemplo de ciudadanía. Es el caso de la federación de asociaciones urbanas de Caracas, Facur, que jugó un papel importante en la discusión sobre la dinámica de la capital.

como intermediarias de la relación entre la sociedad civil y el estado local. Algunas iniciativas en ese período fueron el desarrollo del presupuesto participativo en el municipio Caroní. En el Municipio Los Salias, en el centro de Venezuela, destacó la presencia de la sociedad civil en la gestión de la atención primaria en salud, así como en el diseño y ejecución de la política social. También en las alcaldías de Girardot, capital Maracay, del estado Aragua, y en la de Baruta, del estado Miranda, se apreció la incorporación de los vecinos en la definición de la asignación de los recursos, a través de mecanismos de propuestas vecinales y de seguimiento y control de la ejecución.

En general, la descentralización representó un incentivo para el acercamiento de la sociedad civil a los gobiernos locales, especialmente a través de las asociaciones de vecinos preexistentes. Pero, por otro lado, el grado de participación de los ciudadanos continuó siendo desigual y bajo un ambiente de desconfianza hacia el funcionariado y los concejales. Con todo, el municipio se reveló como el ámbito idóneo para promover los procesos de participación ciudadana en Venezuela, especialmente a partir de la elección de la figura del alcalde (González, 1999).

1.6. Evaluación de la gestión durante el período descentralizador

A pesar de las limitaciones, la descentralización introdujo un aire fresco en la casi inexistente relación entre la sociedad y sus gobiernos locales. De acuerdo con una encuesta de opinión aplicada a líderes de la sociedad civil local, se obtuvieron los siguientes resultados: de 1.031 encuestados, 919 afirmaron que la descentralización hacia el municipio era conveniente, mientras que apenas 93 decían que no lo era y solo 19 que representaba algún peligro. En el segmento de los que asumieron la conveniencia de la descentralización, 33% afirmaron que la gestión de los alcaldes había sido muy buena o buena en el período 1989-1998 y 43% la calificaban de regular. Solo el 24% la calificaron de mala o muy mala. Era un resultado aceptable para un país en crisis de representación política que miraba hacia estos nuevos liderazgos. Apenas el 28% dijo que la gestión era mala o muy mala, mientras que el 72% la observaron muy buena, buena o regular¹¹.

¹¹ Encuesta de opinión sobre la descentralización aplicada entre septiembre-diciembre de 1999 a líderes de la sociedad civil, durante la ejecución del proyecto “Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas”, patrocinado por PNUD/ILDIS, bajo la coordinación de Carlos Mascareño.

También se ratificó el consenso para mantener la elección de gobernadores y alcaldes. Esta valoración fue confirmada en varios estudios tanto por encuestas como por medio de entrevistas a líderes políticos. Las opiniones favorables no variaron en función de la afiliación política, lo cual mostraba un acuerdo sobre la descentralización y la figura del alcalde.

I.7. Creación de municipios y formas asociativas

Como se comentó, el país posee pocos municipios. Antes de la descentralización, en el año 1989, habían 274. Con el incentivo de la reforma se crearon apenas 61 para llegar a 335, mucho menos de lo que se hubiera esperado con la reforma. Desde entonces ese número se ha quedado inmóvil.

En relación con el asociacionismo municipal, es posible identificar varias etapas. La primera, antes de la descentralización, se nucleó alrededor de la organización AVECI antes comentada, institución que desapareció hacia comienzos del 2000. Durante la descentralización se creó la Asociación de Alcaldes de Venezuela que tuvo vida hasta el año 2018. En esos últimos años, solo aglutinaba a alcaldes de la oposición. Paralelamente, el gobierno nacional creó la Asociación Bolivariana de Alcaldes, afecta al partido de gobierno.

Es posible afirmar que la vida asociativa de los municipios venezolanos ha sido débil. Su proyección no logró incidir en las necesarias reformas para fortalecer este nivel de gobierno.

I.8. Producción académica sobre el municipio

Período entre el inicio de la democracia (1958)-Antes del inicio de la descentralización de 1989

Con el inicio de la democracia se abrió un período en el cual tuvo cabida la producción de ideas sobre el municipio. El reconocimiento como unidad primaria incentivó una dinámica en la cual las autoridades municipales, especialmente los concejales, así como

el creciente número de técnicos incorporados a las labores del urbanismo, la hacienda local y el derecho municipal, fueron articulando instituciones que produjeron una cantidad de documentos sobre la realidad local. Esta producción condujo a la Ley orgánica de régimen municipal de 1978 y luego a la creación de la figura del alcalde y su elección en 1989.

Las principales instituciones productoras de estudios municipales fueron las siguientes: a. La Comisión de Administración Pública, creada en 1958; b. La Segunda Convención de Municipalidades en 1960; c. De dicha Convención, surgió la propuesta para crear a la Fundación para el desarrollo de la comunidad y fomento municipal, FUNDACOMUN¹², desde donde se generaron los principales proyectos de apoyo al municipio; d. También de la Convención surgió la propuesta para crear la Asociación Venezolana de cooperación Intermunicipal¹³, AVECI, que vio luz en el año 1967 y se convirtió en un eje articulador de las municipalidades. Remitimos al trabajo del historiador Robinzon Meza (1999) de la Universidad de Los Andes, que contiene una clara trayectoria de las ideas que sobre el desarrollo municipal se produjeron en el período 1960-1989, antes de iniciarse el proceso de descentralización.

Varios académicos dedicaron parte de sus investigaciones al tema municipal. Allan Brewer Carías participó activamente en esta materia; una relación completa de sus trabajos se encuentra en su texto ya citado (1997). También es indispensable mencionar la labor, entre otros, de los profesores Luis Torrealba Narváez, Otto Carrasquero, Oscar Gómez Navas, Antonio Molet Caubet, Alfredo Arismendi, Elpidio La Riva y Armando Rodríguez¹⁴, cuya producción intelectual nutrió la discusión sobre la vida local en el país.

Período de la descentralización 1989-1998

¹² Creada por Decreto Presidencial N° 688 de fecha 30 de enero de 1962, publicado en la Gaceta Oficial N° 26.766, de fecha 31 de enero de 1962. Una relación bibliográfica puede encontrarse en <https://www.worldcat.org/es/search?q=kw%3A%22Fundacio%CC%81n+para+el+Desarrollo+de+la+Comunidad+y+Fomento+Municipal+%28Venezuela%29+%22>

¹³ Aveci editó la Revista municipal de Venezuela desde su creación. Detalles de esta en <https://worldcat.org/es/search?q=au=%22Asociacio%CC%81n%20Venezolana%20de%20Cooperacio%CC%81n%20Intermunicipal%22>

¹⁴ Desde las universidades públicas se generó una intensa producción sobre el municipio, especialmente en la Universidad Central de Venezuela (UCV), la Universidad de Los Andes (ULA) y la Universidad del Zulia (LUZ).

La descentralización fue un incentivo para ampliar la producción sobre el municipio. La COPRE formuló varias propuestas en los documentos “El municipio en Venezuela” (1990), el trabajo coordinado por María Delfino (1998) sobre la participación ciudadana y el coordinado por Marta Vallmitjana (1993) sobre el poder local. Se mencionan también los aportes del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS y el Fondo de Inversión Social, FONVIS (1997); de la Fundación Escuela de Gerencia Social, FECS y el Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA (González, 1998; Mouchet, 1991; BARRIOS, 1996).

En 1995 se creó el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, CIEPROL, instituto de la Universidad de Los Andes. Su director-fundador, Fortunato González, promovió una destacada producción de estudios sobre la descentralización venezolana, y en especial del municipio, a través de su revista Provincia, cuya edición se mantiene hasta nuestros días. De allí surgió en 1998 la propuesta de “Un nuevo municipio para Venezuela”, así como tantos otros trabajos relacionados con los asuntos locales. Destacan las investigaciones de Christi Rangel, José Luis Villegas, Francisco González y Manuel Rachadell.

Durante la etapa de la descentralización del Estado venezolano, el municipio adquirió mayor visibilidad a través de publicaciones provenientes de universidades, instituciones de gobierno y centros privados de investigación. Se produjeron propuestas para el desarrollo municipal, las cuales quedaron a la espera de un escenario propicio para profundizar la descentralización hacia este nivel de gobierno.

II. LA RECENTRALIZACIÓN DEL PODER EN VENEZUELA. SU IMPACTO EN EL MUNICIPIO

La recentralización del poder en Venezuela ejercida a través de un presidencialismo autoritario desde 1999, ha procurado asfixiar el ensayo de descentralización. Este período corresponde a la presidencia de Hugo Chávez (1999-2013) y la de Nicolás Maduro (2013-hasta el presente); se trata de la misma visión para ejercer el poder: autoritariamente, sin derecho a la disidencia. El país ha estado sometido a una tensión entre el objetivo de

concentración del poder y la existencia de gobernadores y alcaldes electos a partir de 1989. A pesar de que estados y municipios quedaron constreñidos, todavía se eligen funcionarios territoriales, en medio de una prolongada crisis de legitimidad del sistema político-institucional de Venezuela.

II. 1. Constituyente de 1999 y relaciones intergubernamentales

Una nueva elite política llegó al poder en las elecciones del 6 de diciembre de 1998. Esta coalición fue denominada Polo Patriótico y tuvo como núcleo organizador al partido Movimiento V República, creado para participar en las elecciones. Este nuevo partido tenía sus raíces en el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), impulsado en 1983 por Chávez y los militares del 4F. En él confluyeron líderes civiles, constituyéndose así en un movimiento cívico-militar (Lalander 2004).

La Constitución de 1999 alteró la anterior sujeción de lo militar a lo civil y colocó el control sobre los militares en manos del presidente de la República, eliminando la prohibición de su participación en la política. Esta renovada presencia del estamento militar en los asuntos públicos trastocó la anterior ecuación en el equilibrio del poder venezolano (LEVINE 2003). Ello se traduciría en el control militar de programas territoriales, el ascenso a cargos de gobernadores y alcaldes de militares y la instalación de un andamiaje institucional para controlar las acciones de gobierno en estados y municipios.

En este nuevo equilibrio, la nueva Constitución refrendó el carácter federal de la República y le agregó el calificativo de descentralizada (Artículo 4°), a saber:

“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”

Ello supuso mantener los tres niveles de gobierno y ratificar la elección directa, universal y secreta de los gobernadores y los alcaldes. También las competencias de estados y municipios quedaron, en general, similares a las existentes, sujetas a leyes de base.

Los principales postulados para el funcionamiento del federalismo serían las siguientes:

a) En el artículo 185° del texto, se previó la creación del Consejo Federal de Gobierno (CFG) como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional hacia los estados y los municipios; b) del CFG dependería un Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 185), institución que financiaría las inversiones públicas para promover el desarrollo de las regiones; c) Se mantuvo el Situado Constitucional como principal transferencia de recursos hacia estados y municipios. Sin embargo, al mismo se le estableció un tope de 20% del presupuesto nacional, cifra que era la cifra mínima en la reforma de los noventa; d) La Constitución mantuvo también la figura de las Asignaciones Económicas Especiales provenientes de la explotación de minas e hidrocarburos; e) Se mantuvieron las competencias municipales de servicios y fiscales, similares a las previamente establecidas en la Ley Orgánica Municipal; f) se consagró la creación de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Art.166) y de los Consejos Locales de Planificación Pública (Art. 182). Este último organismo generó grandes expectativas pues se trataba de una innovación para la participación local; g) Finalmente, es importante citar la creación de la figura del Alcalde Metropolitano de la ciudad de Caracas, previa consagración del Distrito Metropolitano en la Constitución de 1999.

II.2. La nueva geometría del poder

El ejecutivo nacional, a pesar de las previsiones constitucionales, avanzó hacia la centralización del poder tanto por el control de los recursos fiscales como por la supresión de las competencias de los estados y municipios. Se propuso la instauración de un nuevo tipo de Estado, el Estado Comunal, no previsto en la Constitución de 1999, y que apuntaba hacia la supresión de los estados y municipios y, en su defecto, se propuso la “Nueva Geometría del Poder”. Este modelo consistía en “Crear un sistema de ciudades y territorios federales transitorios, que le darían paso a un sistema de vida comunal *donde no hicieran falta los estados, las juntas parroquiales, las alcaldías ni los Concejos*

Municipales, sino el Poder Comunal, en el marco de un Estado Comunal que es el objetivo hacia el cual deberá ir la revolución (Chávez 2007)¹⁵(Cursivas nuestras).

Una manera de avanzar en esta propuesta sería la creación de los Consejos Comunales y de consolidarse, se derrumbaría definitivamente el proceso de descentralización venezolano (Arenas 2007). Los Consejos Comunales¹⁶ fueron creados según Ley publicada en la Gaceta Oficial del 10 de abril de 2006 y tendrían como función constituirse “como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permitan al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas...”. Los recursos para su funcionamiento dependerían del poder central y estaban obligados a inscribirse en una oficina bajo la línea de control del presidente. Se trataba de un mecanismo de participación centralizada que facilitaría la conexión del líder con las masas (Mascareño 2007). La unidad primaria de organización territorial serían las Comunas, soporte del nuevo Poder Popular que sería creado para fundar el Estado Socialista venezolano. Este poder, instaurado sin mediar elección alguna, expresaría el autogobierno de las ciudades a través de los Consejos Comunales, de obreros, campesinos, estudiantiles y otros (Arenas 2008).

La propuesta de la nueva geometría del poder fue sometida por Chávez a referéndum nacional el 2 de diciembre de 2007; la misma fue derrotada por la sociedad venezolana. con ello, se detenía, momentáneamente, el tránsito hacia la instauración del sistema territorial socialista que terminaría eliminando a estados y municipios.

Para noviembre del 2008 se convocaron las elecciones regionales y locales, acompañadas de una arremetida contra los líderes de la oposición e inhabilitando a potenciales

¹⁵ Esta propuesta fue formulada por Chávez en el Acto de juramentación de Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional y del Consejo Presidencial de Poder Comunal, el 17 de enero de 2007.

¹⁶ Un Consejo Comunal es una instancia de participación circunscrita en un ámbito que agrupa entre 200-400 familias en el área urbana, 20 familias en la rural y 10 familias en la indígena. (art 3°). La reforma de la Ley de Consejos Comunales del año 2009, publicada en la Gaceta Oficial n° 39.335 del 2/12/2009, estableció que estas organizaciones serían instancias de participación (...) en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista. (art 2°)

candidatos con opción de triunfo. con todo, Chávez no salió victorioso en la medida que aspiraba. perdió los principales estados y capitales del país, aquéllos donde se genera la opinión política del país: Caracas, Zulia, Carabobo y miranda. fue derrotado en los estados Táchira, vecino con Colombia donde se encuentra la frontera más más activa del país y Nueva Esparta, principal destino turístico. también perdió las elecciones en la alcaldía metropolitana de la Caracas, una especie de joya de la corona en la política criolla.

II.3. Los retorcidos caminos de la recentralización venezolana

¿Cuál sería entonces la opción del gobierno nacional para enfrentar la presencia de alcaldes y gobernadores ubicados en territorios estratégicos del país y del alcalde metropolitano de la ciudad de Caracas? La respuesta era previsible: había que contrarrestar su poder. Los alcaldes y gobernadores fueron asediados desde el poder central, menguados de recursos y perseguidos políticamente, logrando la salida del país de uno de los principales líderes de la oposición, Manuel Rosales, alcalde triunfante de la alcaldía de Maracaibo, la segunda ciudad de Venezuela y zona petrolera, y ex – candidato presidencial unitario en las elecciones del 2006.

El año 2009 pasará a la historia del país como uno de los momentos más oscuros en contra del federalismo y la descentralización del Estado. Fue el año del arrebató de los pocos poderes territoriales que quedaban en pie. Por un lado, se reformó la Ley Orgánica de Descentralización (Gaceta oficial 39.140/ 17-03-2009), en función de lo cual se despojaron a los estados de puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas (Art 13º) (Rodríguez, 2009). Luego la Fuerza Armada Nacional tomó militarmente las instalaciones de puertos y aeropuertos. Ningún gobernador podía hacer resistencia a aquel avasallamiento. Se reiniciaba una historia que se creía superada. La Asamblea Nacional procedió a aprobar una Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital (Gaceta Oficial 39.156, 13-4-09), a partir de la cual a la Alcaldía Metropolitana se le sustrajeron sus competencias y recursos, que serían administrados por una autoridad designada por el presidente de la República.

La arquitectura de la recentralización fue rematada con la aprobación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno (CFG)¹⁷. El principal objetivo del ente sería la coordinación de la transferencia de las competencias entre los entes territoriales –léase estados y municipios-, y “las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”. Se trató de un vaciamiento de las estructuras territoriales que soportaban a la descentralización, revestido de formas legales. En consecuencia, el CFG debería, según el artículo 2º, planificar y coordinar la transferencia de atribuciones de los estados y municipios hacia las organizaciones de base del poder popular. En el artículo 14º se estableció que sería el presidente quien supervisaría las transferencias de competencias y servicio. Posteriormente se aprobó el Reglamento de la Ley¹⁸. Allí se expresó la visión sobre la Nueva Geometría del Poder.

En su artículo 1º, el Reglamento establece que el CFG tendrá como principal objeto impulsar el régimen de transferencia de competencias hacia las comunidades y otras organizaciones de base del poder popular, sin hacerse mención alguna a estados y municipios. Y en el artículo 3º, se establecen los nuevos conceptos territoriales para el país: “**Federalismo**: Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela...para la construcción de la sociedad socialista (...); “**Descentralización**: Política estratégica para la restitución plena de poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios (...); “**Transferencia de competencias**: Proceso a través del cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias (...); “**Sociedad Organizada**: Constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular *debidamente registrada en el Ministerio de Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana (cursivas nuestras)*; “**Comuna**: Es un espacio socialista definido por la integración de comunidades vecinas (...) (cursivas nuestras); “**Socialismo**: El socialismo es un modo de relaciones sociales de producción centrado en

¹⁷ Gaceta oficial Extraordinaria 5.963 del 22 de febrero de 2010.

¹⁸ Gaceta oficial N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación de valor de trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la Suprema Felicidad Social (...)

En definitiva, el CFG se constituyó en el instrumento para crear y fundamentar un Estado paralelo que, como lo advierte el constitucionalista Gerardo Blyde (2010), “irá asfixiando al Estado Constitucional, federal y descentralizado...estos textos atentan contra la división política-territorial existente en Venezuela y persigue otros fines: la muerte de la descentralización y la imposición inconstitucional del Estado Central”.

II.4. Los resultados reales de la recentralización del poder desde 1999

La asfixia fiscal de estados y municipios

El gobierno fortaleció su estrategia de restringir la transferencia de recursos a los estados y municipios a través de dos mecanismos: por una parte, la disminución de las transferencias desde 1999, especialmente del Situado Constitucional, y, por la otra, el manejo centralizado del diferencial de ingresos petroleros. A partir del 2006, el presupuesto nacional se calculó sobre la base del barril de petróleo a \$ 40 mientras que el verdadero precio de la canasta petrolera era muy superior; de esta manera el poder central retenía los ingresos ordinarios del país (base para calcular el Situado), con la finalidad de distribuirlo discrecionalmente. En el período de crecimiento de los precios petroleros, el barril venezolano tuvo el siguiente valor (US\$): 45,39 en el 2005¹⁹; 56,3 en el 2006; 64,7 en el 2007; 86,49 para el 2008; 57,02 durante el 2009, 82 en el 2010; 101,06 en 2011; 103,46 para 2012; 98,08 en 2013 y 88,42 en el 2014.

En el año 2005 el gobierno creó una empresa pública denominada Fondo de Desarrollo Nacional, FONDEN²⁰, donde se han depositado los excedentes derivados de “situaciones

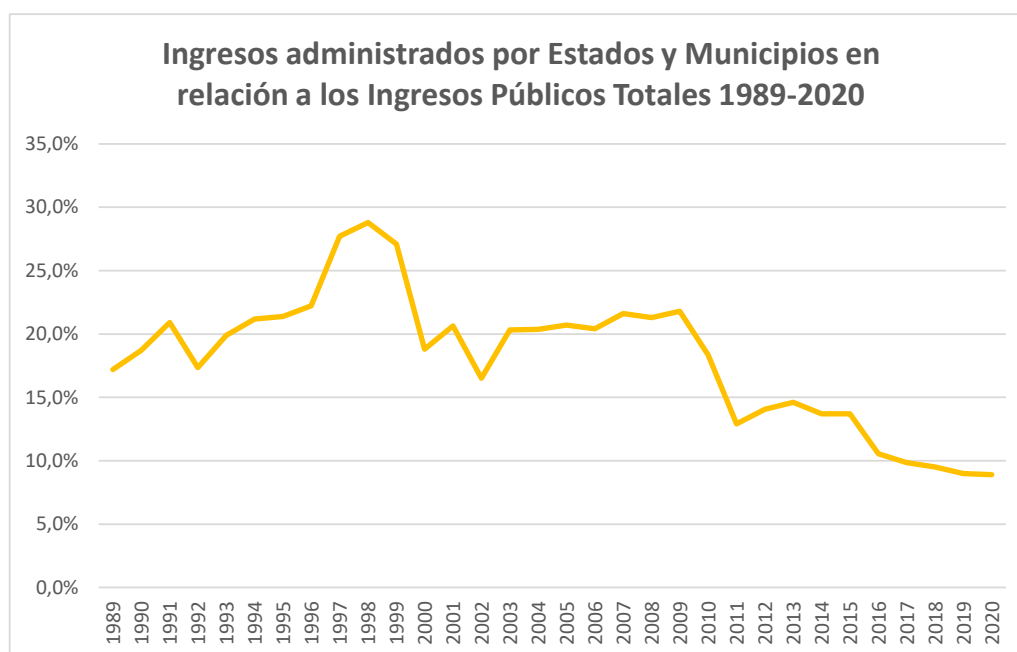
¹⁹ En el año 2005, el gobierno central formuló un presupuesto basado en un precio de \$ 20 /barril, siendo el diferencial a favor del poder central de \$25, 9/barril.

²⁰ Gaceta oficial N° 38.269 del 9 de septiembre de 2005.

esenciales, nacionales e internacionales”. Esas “situaciones especiales” se refieren a aumentos en los precios del petróleo o a devaluación de la moneda, factores que colocan a disposición del ejecutivo nacional recursos adicionales a los presupuestados, apropiándose de recursos que pertenecen a los estados y municipios.

La Ley de Presupuesto aprobada por la Asamblea Nacional para el año 2011, incorporó conceptos de asignación de recursos no previstos en la Constitución que obligan a la transferencia de recursos, bienes y servicios a las Comunas²¹ y no a los estados y municipios, figura que no está contemplada en la Constitución como sujeto de transferencia de competencias.

De esta manera, los ingresos administrados directamente por estados y municipios que habían ascendido hasta el 28,38% del ingreso público nacional en 1998, descendieron progresivamente hasta caer por debajo del 10%, como se observa en el gráfico siguiente.



Fuente: Elaboración propia a partir de muestra evolutiva de ingresos de estados y municipios.

²¹ Sociedad Anónima “Fondo Nacional de los Consejos Comunales” (Gaceta Oficial 5.806 de 10/04/2006).

La devolución o anulación de las competencias

Los estados y municipios han quedado vacíos de contenido en cuanto a las competencias que se les habían transferido con la reforma de 1989. En primer término, fueron anulados los convenios de transferencia de servicios que se habían suscrito con la República, destacando la reversión de los establecimientos de salud adscritos a la Alcaldía Metropolitana de Caracas y a la gobernación del estado Miranda (Olivares et. al, 2009). En segundo lugar, la reforma de la Ley de Descentralización en el 2009²² permitió la reversión de las competencias exclusivas de Puertos, Aeropuertos y la estructura vial interurbana que se habían convertido en patrimonio administrativo y fiscal de los estados del país. Desde el momento en que cada uno de esos servicios es devuelto al poder central, cesan en sus funciones las estructuras estatales que se habían creado *ad hoc* para esos fines.

II.5. La aceleración del Estado Comunal

Entre octubre y diciembre de 2010, la Asamblea Nacional aprobó todas las leyes del estado comunal. Se trató, como lo sostiene Brewer (2010), del montaje de un Estado paralelo que no existe en la Constitución. Este montaje se sustenta en los siguientes instrumentos, además de la ya analizada Ley del CFG: La Ley del Poder Popular; la Ley de las Comunas; la Ley del Sistema Económico Comunal; La Ley de Planificación Pública y Comunal; la Ley de Contraloría Social y la Reforma de la Ley del Poder Municipal. Esta madeja de disposiciones es la definición de un Estado Socialista por el cual nadie ha votado, y que tiene como eje la Ley omnicompreensiva del Poder Popular. El Estado Comunal fue conceptualizado como la “forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del Estado Comunal es la Comuna (...) La Comunidad organizada está Constituida por las expresiones

²² Gaceta oficial 39.140/. 17 de marzo de 2009

organizativas populares (...) articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la Ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana”.

Bajo esta concepción, el federalismo descentralizado ve vulnerada su vigencia. En esta visión se plantea una relación directa entre el poder nacional liderado por la presidencia con las organizaciones de base comunitarias reconocidas como tales por el mismo poder nacional.

II.6. Producción sobre el municipio durante el período de la recentralización

Como era de esperarse, la producción intelectual en el período de recentralización ha estado orientada hacia la comprensión de este fenómeno. Es importante destacar que instituciones como Fundacomún, Aveci y la Copre desaparecieron, quedando un vacío en materia de abordaje del municipio. Algunos investigadores de las universidades públicas han promovido investigaciones sobre el municipio, con énfasis en la reconcentración del poder. Cieprol de la Universidad de Los Andes, a través de su revista Provincia, ha mantenido una destacada producción sobre la materia.

Uno de los primeros textos sobre la materia fue el artículo de Helia Del Rosario y Carlos Mascareño (2002) sobre las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización venezolana a partir de la Constitución de 1999. Este constituyó un esfuerzo por entender el comportamiento de las interacciones entre los niveles territoriales de gobierno y alentar estudios para comprender la aplicación de las previsiones de la nueva constitución. En el campo propiamente municipal, destacan los trabajos de Christi Rangel (2008; 2010) sobre las finanzas territoriales y las limitaciones del municipio en este campo y de Villegas (2010) sobre la realidad constitucional del municipio.

La recentralización del poder ha concentrado la mayor cantidad de trabajos. Los estudios de Mascareño (2005; 2007; 2017) representan una secuencia analítica para comprender la dinámica del fenómeno. Los trabajos de Penfold (2010) acerca del hiperpresidencialismo venezolano aporta y de Arenas (2018) acerca de la concentración del poder a partir de fórmulas populistas, aporta una visión sociopolítica de la

concentración del poder. También referimos los estudios de Jorge Sánchez Meleán (2008), Manuel Rachadell (2006) y Ángel Arellano (2021) sobre la tensión entre el federalismo y la centralización del Estado. Este último trabajo ha sido el resultado de una tesis doctoral que contrasta los procesos de recentralización en Venezuela y Colombia, presentada por el autor en la Universidad de la República en Uruguay.

La anterior producción ha estado acompañada de una amplia elaboración de textos orientadas hacia el comportamiento del Estado Comunal. Si bien no se trata de análisis sobre el municipio, son estudios que permiten comprender la dinámica territorial del país, en la cual un modelo territorial dirigido desde el poder nacional coexiste en permanente tensión con el modelo constitucional de estados y municipios.

III. LA SOBREVIVENCIA DEL MUNICIPIO VENEZOLANO: DEMOCRACIA VS. AUTORITARISMO

El historiador Elías Pino Iturrieta (2012) afirmó hace una década que el esperado “Asalto revolucionario” de la Revolución Bolivariana nunca cristalizó por completo. Decía que, convencido de que el propósito del régimen es el totalitarismo, Chávez estuvo atando los cabos de la sogla con paciencia de orfebre, para el dominio de sus vasallos. Pero no pudo culminar su obra. ¿Porqué? “La respuesta se encuentra en la sociedad venezolana, buena parte de la cual se ha opuesto con éxito a la implantación del totalitarismo. Una resistencia inesperada por parte de una porción consistente de la sociedad que, a su manera, y desde distintos frentes, le ha puesto oportuno freno. El monstruo no se ha detenido porque tomó vacaciones o porque una enfermedad llegó para fastidiarle. Lo han detenido los escollos de un derrotero erizado por las espinas que hemos colocado a su paso los venezolanos”.

La invención de las comunas fue un medio para un nuevo escarceo revolucionario en su eterno camino para crear “la sociedad nueva”. Por su intermedio, se procuraría la eliminación de las elecciones directas en estados y municipios. La eliminación se intentaría a través de dos mecanismos: la asfixia financiera y de competencias para secar estados y municipios y un sistema de elección asambleario, que se inicia en los consejos comunales, continúa con la creación de comunas, avanza hacia el parlamento comunal y termina delegando en un consejo ejecutivo todo el poder para ejecutar las decisiones. Luego, las comunas crearían “sistemas comunales de agregación” para el “autogobierno”

en lo territorial, político, económico, cultural, social y seguridad. Este sistema territorial desplazaría la actual división político-administrativa.

III.1. La lucha democrática en los municipios: golpe a golpe

La elección de alcaldes y gobernadores ha sobrevivido ante el avance del estado comunal. Es una institución que se convirtió en activo de la democracia venezolana con las reformas de descentralización de 1989, luego de un largo fraguado de consenso sociopolítico a su alrededor. La pretensión de eliminarlas como parte sustantiva del proyecto autoritario no se ha concretado.

En las elecciones locales de diciembre del año 2013, luego de la promulgación de las leyes comunales, la oposición venezolana participó con evidente éxito. Ganó en ochenta de las trescientos treinta y cinco del país (24%), logrando triunfar en las principales ciudades con lo cual le correspondió gobernar en territorios donde vivía el 41% de la población del país. Destacaron las victorias en la alcaldía metropolitana de Caracas; en las ciudades de Maracaibo, Valencia y Barquisimeto, las tres capitales más importantes luego de Caracas, y en seis capitales de estados más, así como en veinte ciudades intermedias con alta concentración poblacional.

Este resultado se convirtió en una alarma para el régimen. Aceleró la sustracción de recursos a los municipios y, sobre todo, definió abiertamente un sistema de persecución política. En el año 2014 fueron encarcelados los alcaldes Daniel Ceballos de San Cristóbal, capital del estado Táchira y el alcalde metropolitano de Caracas Antonio Ledezma. Sucesivamente, alcaldes con un marcado liderazgo local y nacional fueron obligados al exilio. Destacan el alcalde David Smolansky, de El Hatillo y Ramón Muchacho, de Chacao, ambos en el área metropolitana de Caracas; Gustavo Marciano, del municipio Urbaneja en el estado Anzoátegui; Carlos García, alcalde de la ciudad de Mérida, capital del estado Mérida y Omar Lares, del municipio Campo Elías, de Mérida. En el año 2016 fue detenido en su oficina el alcalde de la ciudad de Barquisimeto, Alfredo Ramos. Fue enjuiciado de manera expedita y estuvo encarcelado por un lapso de un año, perdiendo sus derechos políticos para competir en otras elecciones.

A más de treinta de los restantes alcaldes les emitieron medidas judiciales, con expedientes cuya activación suponía el encarcelamiento. Es larga y penosa la historia de las autoridades municipales electas. La presión sobre ellas se ha mantenido bajo figuras judiciales inconstitucionales y utilizando formas rebuscadas y groseras de eliminación del poder. Una de ellas es el uso de una figura denominada “protectorados”, gobiernos paralelos que se instalan en la ciudad con recursos transferidos por el poder central para contrarrestar la gestión del alcalde de oposición electo.

Adicionalmente, en diciembre de 2017 fue eliminada la Alcaldía Metropolitana por Decreto de una Asamblea Nacional Constituyente creada inconstitucionalmente en julio de ese año. Del gobierno metropolitano previsto en la Constitución de 1999, solo queda un Jefe de Gobierno del Distrito Capital designado por la presidencia de la república y cinco alcaldes de municipios del Valle de Caracas que actúan aisladamente. De esta forma, el ensayo de construir un gobierno metropolitano para la ciudad capital se desvaneció (Mascareño, 2022).

La permanente persecución política, la sustancial merma del poder de la oposición, el exilio de la mayoría de sus líderes, la inhabilitación para participar en las elecciones y la división interna en las filas de la oposición construyó el camino para que en las elecciones locales y regionales de 2018 el liderazgo opositor optara por la abstención. Este panorama condujo a que el gobierno nacional ganara la inmensa mayoría de las alcaldías, reduciendo al mínimo las fuerzas democráticas locales del país.

En el marco de negociaciones nacionales y con la presencia de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, la oposición retomó la lucha electoral y logró ganar 120 municipios en las elecciones territoriales de noviembre de 2021, el 36%, y un número importante de concejalías.

La figura del alcalde y su elección directa se mantienen. Su presencia es fundamental para la recuperación de la democracia venezolana, que tiene en el municipio un espacio de lucha idóneo para avanzar hacia una nueva etapa de descentralización del país.

III.2. El ejercicio de unas menguadas competencias



Las competencias municipales consagradas en las constituciones de 1961 y 1999, así como en la ley municipal de 1978 y su reforma de 1989, son claras y amplias. El problema para su ejercicio pleno no es, en consecuencia, su aprobación formal si no las condiciones reales de poder para ejercerlas.

El servicio de agua fue nacionalizado en la década del 40 con la creación del Instituto Nacional de Obras Nacionales, INOS, dependiente del poder central. En ese esquema, el municipio quedó totalmente fuera. En la década de los 90 se eliminó el INOS y habían sido creadas las empresas hidrológicas regionales, figura desconcentrada dependientes de una casa matriz nacional denominada Hidroven. Con la descentralización de los años 90, se inició un lento proceso de reinserción del municipio en la coadministración del servicio de agua, a través de empresas autónomas en los estados. Esta dinámica avanzó poco y, a partir de 1999, se detuvo totalmente hasta el presente.

Igual situación se repite en la prestación del servicio de energía eléctrica. Se asomaron intentos para incorporar en los años 90 al municipio como coadministrador en empresas eléctricas estatales descentralizados. Con la recentralización, se creó la empresa nacional Corpoelec, dependiente en su total operación del poder central. El municipio no posee ninguna actuación sobre la materia.

Un servicio tan cercano a la población como es la atención primaria en salud está reconcentrado en el poder nacional. Los municipios desarrollaron experiencias puntuales en el período de descentralización, a través de la red ambulatoria local, junto con las entidades federales. Las experiencias desaparecieron y la estructura ambulatoria depende del Ministerio de la Salud.

El municipio venezolano solo administra de manera directa el servicio de aseo urbano y domiciliario y, en algunos casos de gobiernos locales con ingresos propios disponibles, cuentan con una policía local, limitada en sus funciones por la Policía Nacional Bolivariana.

El municipio ha quedado como institución que administra restringidos programas sociales y de infraestructura menor, e interviene en la regulación urbana a través del catastro y la reglamentación de ordenación urbana vigente.

III.3. Sobreviviendo con recursos exiguos

El ingreso propio del municipio venezolano es escaso. La gran mayoría de los municipios depende de la transferencia que provee el Situado Constitucional.

El municipio Chacao, ubicado en el Área Metropolitana de Caracas, es el de mayores ingresos propios anuales por habitante de Venezuela, gracias a la ubicación en su territorio de las sedes de seguros y entes financieros. Para 1993 el per cápita de Chacao era cercano a los 2.000 \$/Hab. En el año 2013 ya había descendido hasta \$640/hab²³. Actualmente es apenas de \$460/hab.

Para los actuales momentos, el municipio Urbaneja, en el estado Anzoátegui, se ubica por debajo de Chacao con apenas \$ 115/hab. Este es un pequeño municipio con turismo de alto consumo y sede de empresas petroleras. Luego se encuentran quince municipios con per cápita entre \$90-\$40/hab. Los restantes territorios locales, el 95% de los 335, poseen ingresos propios menores a los \$10/hab al año.

Por lo antes señalado, se puede concluir que la capacidad fiscal del municipio venezolano es totalmente irrelevante respecto a los compromisos que supone su gestión.

III.4. A pesar de la tensión, hubo innovaciones en la gestión local

En medio de tantas limitaciones, varias alcaldías lograron promover iniciativas de gestión local que suponían innovaciones respecto a las formas tradicionales que privaban en la administración local. Durante el período de gobierno 2014-2017, se ejecutó un programa de apoyo a la gestión municipal, a través del cual fue posible registrar espacios de gestión que reflejaban una actualización en la manera de concebir el desarrollo municipal. Estas

²³ Información del programa de apoyo a la gestión de los gobiernos municipales, Paggmunicipal, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. 2014-1017.

fueron sistematizadas y discutidas en seis encuentros nacionales de alcaldes que adscribían la oposición al gobierno nacional, cuyos temas eran: a. Gestión fiscal; b. Experiencias de participación ciudadana; c. Seguridad pública local; d. Servicios públicos locales; e. Desarrollo económico local y f. Política social municipal.

La mayoría de las innovaciones presentadas en dichos encuentros quedaron recogidas en el libro electrónico “Experiencias de gestión municipal en Venezuela. 2014-2017”, publicado por el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro (Mascareño, coord., 2019)

III.5. El Estado Comunal no termina de fraguar

Las estructuras del modelo comunal representan la otra arista de la dinámica territorial. Según el gobierno se registran alrededor de 49.000 consejos comunales en el país (PÉREZ, 2022). Originalmente, estas organizaciones de base fueron concebidas para asumir tareas de planificación y gestión en unidades vecinales, a los efectos de resolver problemas de servicios públicos y asuntos de la vida local, contando con transferencias desde el gobierno nacional a lo largo del período de bonanza petrolera 2007-2014. Los recursos disminuyeron al caer el precio y ya no hubo más capacidad de transferencias. Los consejos comunales adquirieron un nuevo perfil: por un lado, se ocupan de la distribución de bolsas de comida en los barrios, denominadas CLAP, así como de la distribución de bombonas de gas. Por el otro, se convirtieron en parte del aparato político del gobierno, articulándose con las denominadas “Unidades de Batalla Hugo Chávez”, conocidas como UBCH, que se activan en cada elección. Los consejos han mutado hacia una función de control social y político, en aquellas zonas de la ciudad donde domina la militancia del partido de gobierno. Es evidente su debilitamiento como organizaciones de respuesta a los problemas de la población, aunque su presencia política continúa en los territorios, en medio de un creciente rechazo de la población ante la crisis económica y social.

III.6. Sociedad civil y empresariado local: actores para el desarrollo local



Como contraparte de la debilidad de gestión de los gobiernos locales en el período de recentralización, los municipios venezolanos son asiento de una sociedad civil que se fue estructurando durante la era democrática. Aunque mermada, mantiene una actividad en el espacio cívico de estados y municipios. A finales del siglo XX, los estudios sobre sociedad civil en Venezuela registraban un conjunto importante de organizaciones activadas nacionalmente en una amplia variedad de campos, buena parte de ellas relacionadas con la gestión de asuntos públicos locales como cultura, salud, cooperativas, vivienda, ambiente o económicas (Comenares, 2000) ²⁴. Ese número ha disminuido sustancialmente por dos razones: por una parte, el incentivo de la descentralización ha disminuido y, por la otra, el gobierno nacional restringe las posibilidades del espacio civil. A pesar de las limitaciones existentes, se mantienen redes civiles territoriales que representan una opción para el desarrollo de iniciativas para mejorar las condiciones de vida local.

El empresariado territorial, por su parte, se encuentra organizado en instituciones históricas como las Cámaras de Comercio, de turismo y de construcción, y la Federación de Cámaras Nacional, Fedecámaras; se trata de organizaciones con larga tradición potenciadas en la era petrolera. Las Cámaras de Comercio y Fedecámaras poseen sedes en las capitales de los estados del país. Adicionalmente existen federaciones de productores agropecuarios con representación en los estados venezolanos. Estas estructuras son fundamentales para la viabilidad de proyectos de desarrollo local en las ciudades del país. Las redes empresariales existentes, aunque disminuidas por la prolongada crisis económica, son referentes para la formulación de políticas y proyectos productivos locales.

III.7. Corolario: La necesaria reforma del municipio venezolano

Como bien lo analiza Fortunato González (2020), el municipio venezolano es demasiado grande y alejado de los ciudadanos, con autonomía reducida e incapaz de ejercer las competencias que les son dadas constitucionalmente. El municipio, en consecuencia,

²⁴ Es importante precisar que la cantidad de organizaciones civiles para esa época tuvo como incentivo la promoción de políticas públicas en los campos de la vivienda, la salud y el deporte, relacionadas con la descentralización de estos servicios. Esos incentivos están hoy ausentes.

demanda una reforma profunda que le confiera representatividad y participación a sus ciudadanos.

Los municipios venezolanos son escenario de un entramado complejo de conflictos y arreglos institucionales en donde confluyen las gobernaciones de estado con escasos recursos, los gobiernos locales con una gestión mermada, las organizaciones de la sociedad civil resistiendo a través de su presencia, las organizaciones empresariales y sus empresas (tratando de no sucumbir ante la prolongada crisis económica) y las estructuras del Estado Comunal, orientadas hacia el control político de la sociedad local, lo que revela una situación con múltiples articulaciones. Este difícil panorama requiere la construcción de nuevos caminos que ofrezcan viabilidad para la promoción de programas de desarrollo local y el fortalecimiento de la descentralización en el municipio venezolano. Es una tarea que espera por su tiempo.



BIBLIOGRAFÍA

Arellano, Ángel (2021). *¿Cambio de rumbo? La recentralización en América Latina. Venezuela y Colombia en la mira*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad de la República, Montevideo.

Arenas, Nelly (2018). “Venezuela: un caso de régimen populista”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 14, 57-90.

Arenas, Nelly (2008). “El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo” en *Venezuela ¿Más democracia o más populismo?*, D. Avaro, D. Vázquez (comp.), Flasco Uruguay- Distribuum, México, 15-124.

Arenas, Nelly (2007). “Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez”, *Politeia*, n° 39, vol. 30, 23-63.

Barrios, Armando (1996). *Opciones para el financiamiento de la gestión pública municipal*, ILDIS/Fegs.

Blyde, Gerardo (2010). *Artículo de opinión*. Diario El Universal, 14/11, p4.

Brewer Carías, Allan. 2010. *Sobre el poder popular y el Estado comunal en Venezuela (O de cómo se impone a los venezolanos un Estado Socialista, violando la Constitución, y en fraude a la voluntad popular)*. Mimeo

Brewer Carías, Allan (2005). “Democracia representativa, descentralización y régimen municipal”. *Revista Urbana*, Caracas, 33-48.

Brewer Carías, Allan (1997). *Reflexiones sobre la organización territorial del estado en Venezuela y en la América Colonial*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

Chávez, Hugo (2007). *Poder Popular: alma de la democracia revolucionaria*, Gobierno Bolivariano de Venezuela.

Colmenares, María M. (2000). *El contexto de la sociedad civil en Venezuela: aproximación conceptual, evolución y desafíos*

COPRE (1990). *El municipio en Venezuela*. Caracas.

Del Rosario, Helia y Mascareño, Carlos. 2002. “Las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización venezolana”. En *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*, S. Ospina y M. Penfold (editores), Nueva Sociedad, 21-58.

Delfino, María de los Ángeles (Coord.) (1998). *Manual de participación para el ciudadano*, Copre/Pnud.

Escalona, Juan Jacobo (1995). *La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Ponencia. Foro Fundación para el desarrollo de la comunidad, Fundacomún, Caracas.

Fernández, Fausto et. al (1998). *Elementos para la definición y ejecución de una política nacional de desarrollo municipal*. Caracas, mimeo.

Fonvis/Ildis (1997). *Registro nacional de experiencias de gestión social local*. Caracas.

González, Fortunato (2020). “Proyecto de Reforma del Régimen Municipal en la Constitución venezolana. Proyecto en estudio y discusión”. *Revista Provincia*, N° 39 especial, 223-237.

González, Fortunato (1999). *Un nuevo municipio para Venezuela*. Cieprol-Universidad de Los Andes.

González, Rosa Amelia (1998). “Las finanzas municipales”, IESA/FEGS, en : *Descentralización en perspectiva*, Caracas, 87-119 ;

González, Rosa Amelia y Mascareño, Carlos (2004). “Decentralization and Restructuring of Politics in Venezuela”. En: *Decentralization and democratic governance in Latin America*, Tulchin, Joseph and Seele, Andrew (ed). Woodrow Wilson Center, 187-229.

Lalander, Rickard (2004). *Suicide of the Elephants?. Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*, Renvall Institute Publications, University of Helsinki

Levine, Daniel. 2003. “Democratic consensos in two timeframes: 1972-2002”, *Politeia* 30, 21-40.

Márquez, Joaquín Gabaldón (1977). *El municipio, raíz de la República*. Academia Nacional de la Historia, Caracas.

Mascareño, Carlos (2022). “Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla”. En: *El futuro de las ciudades*. Fernando Carrión, Marcelo Corti, Patricia Ramírez, Pedro Abarmo, Paulina Cepeda (Editores). Flacso Ecuador. 287-302.

Mascareño, Carlos (2019). *Experiencias de gestión municipal en Venezuela. 2014-2017*. IEPFT.

file:///c:/users/dell/desktop/cm%20personal%202018%202019%202020/todo%20familia/todo%20carlos/libro%20gestion%20municipal%202019%20iepf/versi%c3%93n%20final%20libro%2023%2010%202019.pdf

Mascareño, Carlos (2017). “Presidencialismo autoritario vs. Federalismo descentralizado. Venezuela 1999-2016”. *Revista Estudios Latinoamericanos*, Número 39, enero-junio, 119-138, México.

Mascareño, Carlos (2007). “El federalismo venezolano re-centralizado”, *Provincia*, Universidad de Los Andes, n° 17, enero-junio, 11-22.

Mascareño, Carlos (2005) “De la descentralización a la re-centralización del poder”, En: *Venezuela: visión plural. Una mirada desde el Cendes*. CENDES-Universidad Central de Venezuela. 146-163

Mascareño, Carlos (Coordinador) (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela. Logros, limitaciones y perspectivas*. Editorial Nueva Sociedad, PNUD/ILDIS, Caracas.

Meza, Robinzon (1999). “Ideas sobre el municipio en Venezuela (Siglo XX). Presente y Pasado”. *Revista de historia*. N° 7. Mérida, enero-junio. 7-32.

Mouchet, Ángel (1991). *Crisis de la recaudación municipal: impuesto por patente de industria y comercio*. Ildis/Faus/Gtz, Caracas.

Olivares, Jorge; D’Elia, Yolanda y Cabezas, Luis F. (2009). *En defensa de la descentralización*, ILDIS/CONVITE, Caracas.

Pendfold, Michael (2010). “La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano”, *Revista de Ciencia Política*, v.30, n.1, Santiago, 21-40

Pérez, Mirla (2022). *La farsa electoral y el avance del estado comunal*. <https://lagranaldea.com/2022/12/15/la-farsa-electoral-y-el-avance-del-estado-comunal-el-poder-mas-alla-del-dispositivo-y-iii-parte/>

Pino Iturrieta, Elías. *No ha podido*. Diario El Universal, 4-7, 18/11/2012

PNUD/Banco Mundial/BID (1999). *La descentralización. Diálogo para el desarrollo*. Ediciones Nueva Sociedad, Caracas.

Rachadell, Manuel (2006). La centralización del poder en Venezuela en Provincia, No 16, julio-diciembre, *Provincia*, Mérida, 199-282

Rangel, Christi (2010). “Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela”. *Revista Procesos históricos*, N° 17, enero-julio, 70-92.

Rangel, Christi (2008). “Desafíos financieros del municipio venezolano y propuestas para enfrentarlo”. *Revista Provincia*, julio-diciembre 2008, 89-112.

Rodríguez Zerpa, Armando. 2009. “La reciente modificación a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del sector público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano”, *Revista Provincia*, n° 22, julio-diciembre, 11-40.

Sánchez Meleán, Jorge (2008). *Federalismo y descentralización en Venezuela (1990-2008)*. Ed. Movimiento Civil por la Unidad.

Suárez, Santiago (1965), *Evolución histórica del Situado Constitucional*, Editorial Arte, Caracas.

Vallmitjana, Marta (Coord) (1993). *Nuevos escenarios para el poder local*. Editorial Nueva Sociedad, COPRE/Pnud.

Villegas, José Luis (2010). *Doscientos años de municipalismo*. Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal.

CONSTITUCIONES, LEYES Y OTRAS NORMAS

Constitución de 1.961. Gaceta oficial N° 662 extraordinaria, 23 de enero de 1961

Constitución de 1999. Gaceta oficial N° 36860, 30 de diciembre de 1999
Fundacomún. Decreto Presidencial N° 688, 30 de enero de 1962. Gaceta Oficial N° 26.766, 31 enero 1962.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial Extraordinaria N°2.297 del 18 de agosto de 1978.

Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinaria, 15 de junio de 1.989.
Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado. Gaceta oficial N° 4.086 Extraordinaria, 14 de abril de 1989

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta oficial N° 4.153, 28 de diciembre de 1989

Decreto Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado (IVA) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) Gaceta oficial N° 35.779, 22 de agosto de 1995

Ley de asignaciones especiales para los Estados derivadas de minas e hidrocarburos. Gaceta oficial N° 36.110, 18 de diciembre de 1996.

Decreto de creación del Fondo de Desarrollo Nacional, FONDEN. Gaceta oficial N° 38.269 del 9 de septiembre de 2005.

Decreto de creación de la Sociedad Anónima “Fondo Nacional de los Consejos Comunales”. Gaceta Oficial 5.806 del 10 de abril de 2006.

Reforma de la Ley de Consejos Comunales del año 2009, Gaceta Oficial n° 39.335 del 2/12/2009,

Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización. Gaceta oficial 39.140/. 17 de marzo de 2009

Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital. Gaceta Oficial 39.156, 13 de abril de 2009

Ley del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta oficial Extraordinaria 5.963 del 22 de febrero de 2010.

Reglamento de la Ley del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta oficial N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

Ley orgánica del Poder Popular; Gaceta oficial N° 6.011 extraordinaria, 21 de diciembre de 2010

Ley orgánica de las Comunas; Gaceta oficial N° 6011 extraordinaria, 21 de diciembre de 2010

Ley del Sistema Económico Comunal; Gaceta oficial N° 6011 extraordinaria, 21 de diciembre de 2010

Ley de Planificación Pública y popular; Gaceta oficial N° 6011 extraordinaria, 21 de diciembre de 2010

Ley de Contraloría Social; Gaceta oficial N° 6011 extraordinaria, 21 de diciembre de 2010

Reforma de la Ley del Poder Público Municipal. Gaceta oficial N° 6015, 28 de diciembre de 2010