

Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela*

Christi Rangel Guerrero

[christi@ula.ve]

*If democracy is to take root in the long run,
then democratic political developments will have to occur at the local level.*
Teune¹

Resumen

En el contexto de un gobierno que se autoproclama defensor de la democracia participativa, los municipios, que son las instancias de gobierno con mayor potencial para hacer posible el ejercicio de la participación, están siendo marginados desde el poder nacional en Venezuela. A cambio, se crean los consejos comunales como instancias de auto gobierno pero que en realidad representan un esfuerzo por deslegitimar los gobiernos locales y cualquier forma de expresión de la sociedad civil que no se someta a la voluntad presidencial, tal como queda evidenciado en el análisis de las reformas legales y las circunstancias que caracterizan el sistema político venezolano en la actualidad. Así las cosas, se vislumbran riesgos considerables en todos los aspectos que determinan la calidad de la democracia.

Palabras clave: Municipios, democracia, consejos comunales, participación.

Municipalities, Community Councils and democracy in Venezuela

Abstract

In Venezuela, in the context of a government that self-proclaims a policy of defending and strengthening “participative democracy”, municipalities, those with the best potential to make participation possible, are marginalized by the central government. In contrast, community councils are created as institutions of self government, but actually they represent an effort to delegitimize local governments and any civil society expression not surrender to the dominant political will. The article analyses recent legal reforms and characterize Venezuela’s current political system. As a consequence, a considerable risk to all aspects of democracy is shown.

Keywords: Municipalities, democracy, community councils, participation, domination.

1. Introducción.

La organización político-territorial prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reconoce a los municipios como la unidad política primaria de la organización nacional (art. 168). Así lo hacía también la Constitución de 1961 sobre la que se fue avanzando desde 1978 con diversas leyes que abrieron espacios para el renacer del municipio, antes adormecido frente a la consolidación del poder centralizado. Al respecto se logró la delimitación de competencias propias, asignación de poderes tributarios, elección directa de las autoridades ejecutivas y legislativas, asignación de transferencias intergubernamentales, entre otras². Sin embargo, en el contexto de un gobierno que se autoproclama defensor y propulsor de un sistema “democrático participativo”, los municipios, que son las instancias de gobierno más cercanas al pueblo y por tanto, con las mayores potencialidades para profundizar la democracia y hacer efectivo el ejercicio de la participación, están siendo desarticulados por el sector público nacional, específicamente, por el poder ejecutivo y el poder legislativo, con la venia del poder judicial que no está cumpliendo su función controladora de la justicia constitucional. La creación de los consejos comunales como instancias protagonistas de la participación democrática, pero dotadas de capacidades de planificación, ejecutivas y financieras, generan gran incertidumbre sobre la organización del poder público en Venezuela, la diferenciación entre sociedad y gobierno, las relaciones entre sociedad y gobierno, la transparencia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos y la participación plural e inclusiva.

Ya en un trabajo previo³ se alertaba con inquietud cómo los aspectos básicos que caracterizan a una organización federal son vulnerados en Venezuela y por lo tanto estaban presentes circunstancias que ponían en riesgo la existencia y razón de ser de los gobiernos territoriales. A siete años de estos planteamientos se demostrará con argumentos analíticos científicos como las situaciones de riesgo, no solo se han materializado en los municipios venezolanos, sino que de continuar las tendencias actuales, éstos se convertirán, en su gran mayoría, en instancias despojadas de toda autonomía de gestión, deslegitimadas políticamente y subordinadas a otras figuras centrales para ejecutar funciones decididas lejos de su seno, manipuladas políticamente, y a su vez apartadas de las necesidades y aspiraciones más sentidas de sus ciudadanos.

2. El contexto teórico. Municipios y democracia.

Para determinar la importancia de los gobiernos municipales en la organización del poder público de cualquier país es menester comenzar con algunas reflexiones sobre la vinculación entre el gobierno municipal y el ejercicio democrático, proponiendo antes, cómo se asumen algunos ideales democráticos.

Según Giannoni⁴, existe cierto consenso entre los estudiosos del tema sobre los aspectos que caracterizan a un sistema democrático, estos son: autoridades electas con poderes de gobierno reales, respeto de las libertades civiles y población adulta con derecho al voto. Sin embargo, estas condiciones pudieran resultar ligeras si consideramos los argumentos de Goldstone y Ulfelder⁵ quienes proponen que la noción generalizada de que la democracia es un sistema donde simplemente cada persona es un voto y se cumple la regla de la mayoría, puede ser bastante dañina, ya que implica que el grupo social de mayor tamaño –definido por su religión, etnia o

clase- tiene el derecho a gobernar como mejor le parece sobre el resto; lo cual puede conducir al faccionalismo⁶. En un estudio sobre cuáles variables determinan la estabilidad en las democracias, estos autores concluyen que en aras de evitar el faccionalismo la regla de la mayoría debe ser temperada por fuertes controles (*checks and balances*) que limiten efectivamente el poder virtual de alguna facción o coalición. El diseño institucional del sistema electoral, la creación de órganos con diferentes bases de representación, la competitividad del sistema de partidos, deben servir como instrumentos que limiten el ejercicio de la autoridad, más específicamente, la que se ejerce en el poder ejecutivo.

Entonces, se asume la democracia desde una perspectiva con amplias aspiraciones más allá de los derechos electorales y la regla de la mayoría; los derechos políticos, la competencia política inclusiva, la participación, la rendición de cuentas y la existencia de límites al ejercicio de la autoridad son aspectos fundamentales a considerar.

No obstante, advierte Giannoni⁷, parece difícil que algún país cumpla todas las condiciones a la vez y tales condiciones son más bien un ideal que ayuda a los investigadores a clasificar los países según la calidad de su democracia diferenciando entre democracias restrictivas, democracias electorales, democracias liberales, autocracias semiliberales, entre otras.⁸

Ahora bien, es preciso demostrar las vinculaciones entre el gobierno municipal y el logro de los ideales democráticos, tema que pareciera ser sencillo de abordar puesto que en múltiples escritos tanto dentro de la teoría económica como en el campo de la teoría política del federalismo, son reconocidas y probadas las ventajas potenciales de los gobiernos locales (frente a otros niveles de gobierno) como entes de democratización⁹. La idea básica es que, dado un sistema político bien estructurado y un sistema electoral confiable y diseñado adecuadamente se darán las siguientes circunstancias:

- ◆ Aumentan las oportunidades de participación en la competencia política que se realiza en espacios cercanos a los ciudadanos. Lalander¹⁰ afirma que con la descentralización y los gobiernos locales se abren espacios para movimientos y actores alternativos.¹¹
- ◆ Crecen las opciones de inclusión de los grupos minoritarios lo que a su vez puede ser catalizador de conflictos internos.
- ◆ Los ciudadanos tienen mayores posibilidades de influir en las decisiones políticas porque el gobierno democrático tiene menos participantes y así cada voto tiene mayor peso.¹²
- ◆ El acceso a los políticos es probablemente más fácil y la información sobre los procesos de toma de decisiones y sus resultados es posible que sea más accesible dada la cercanía entre los ciudadanos y las instancias de gobierno.
- ◆ A la vez que aumentan las posibilidades de conocer, influir y evaluar la gestión pública aumenta el interés individual en la política y el deseo de participar. Sobre este aspecto Inman y Rubinfeld¹³ demuestran a través de encuestas aplicadas en cinco países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México) que los ciudadanos hacen mayores esfuerzos por comprender y participar en los temas políticos locales que en los nacionales.
- ◆ Se reduce el problema de agencia¹⁴, los gobernantes electos tienen mayor presión a rendir cuentas y ser sensibles a los problemas de sus electores cuya cercanía facilita la evaluación y el control de gestión, además la relación numérica entre el agente y el

principal se reduce considerablemente comparado el gobierno nacional con los gobiernos municipales¹⁵.

- ◆ Todo lo anterior refuerza las libertades civiles y políticas con lo que se cumplen varios de los requisitos para que exista una democracia de calidad, descritos previamente.

Frente a los argumentos propuestos han surgido también opiniones contrarias contextualizadas en las realidades de los países en vías de desarrollo cuyas peculiaridades sociales, políticas, económicas y culturales aparentemente niegan las ventajas de los gobiernos descentralizados a la vez que pueden promover la perversión de los objetivos buscados.

Al respecto, la sociedad civil latinoamericana ha sido caracterizada por Wiarda¹⁶ como una mezcla de grupos confusos en los que hay libre asociación parcial junto con límites a la movilización, significativos controles gubernamentales formales e informales (corporativismo)¹⁷, clientelismo, dependencia y enfrentamientos tanto por el poder como por los favores del Estado; en este contexto, señala el autor¹⁸, la modernización no genera necesariamente democracia y pluralismo sino fragmentación creciente y en última instancia estancamiento y alta propensión a la inestabilidad en cualquier nivel de gobierno. El corporativismo causa problemas al ejercicio democrático porque la sociedad civil no puede ejercer presión para la rendición de cuentas del gobierno y muy al contrario está condicionada por la acción gubernamental que limita sus actuaciones y la somete. También la sociedad civil acepta las relaciones de patronazgo-clientelares propuestas desde el sector público y consiente el populismo como modo de gobierno. En este sentido propone Bardhan¹⁹, que quienes defienden los gobiernos descentralizados como una respuesta a los fallos del mercado y del Estado por su cercanía a la acción comunitaria, deben también considerar “the community failures”²⁰ o fallos de la sociedad, que pueden ser tan serios como los otros.

Adicionalmente, están los problemas de corrupción que tienen más probabilidades de ocurrir en los países en vías de desarrollo, tal como lo confirman el Índice de Percepción de la Corrupción de 2009 de la organización Transparencia Internacional²¹; diversos autores²² señalan que aún cuando los gobiernos locales tienen mejor información y reciben más presión para rendir cuentas, también pueden ser más vulnerables a la captura por grupos de interés y elites locales, quienes saldrán beneficiados directamente con grandes proporciones del gasto público.

En cuanto a la eficacia de la actividad gubernamental local como instrumento para la legitimidad y el fortalecimiento de los valores democráticos, las realidades pueden ser muy diversas según la forma como están distribuidas las competencias de gasto y las fuentes financieras; el tipo de relaciones intergubernamentales; la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno; la transparencia, regularidad y confianza en el sistema electoral; y el nivel de compromiso de los políticos y burócratas hacia la acción de gobierno autónoma y coordinada entre los actores.

En virtud de los análisis previos, a continuación se hace un balance en búsqueda de una postura conclusiva sobre la influencia de la acción de gobierno autónoma local en el desenvolvimiento democrático. He aquí algunos resultados:

1. Muchos de los posibles problemas de los gobiernos locales no son suyos estrictamente: la debilidad de la sociedad civil, los problemas de corrupción y posibilidad de capturas, la

susceptibilidad a la tiranía de las minorías, la debilidad en la gestión y pérdida de legitimidad son problemas que pueden aquejar en igual intensidad al gobierno central y a los gobiernos descentralizados. No está claro que el corporativismo, el clientelismo, las capturas, la corrupción, la ineficiencia en la gestión y la dictadura sean peores en los gobiernos locales^{23 24}.

2. Las fallas en la delimitación clara de competencias por niveles de gobierno, en el reparto de los recursos y en las relaciones intergubernamentales, son en gran medida atribuibles al sector público central ya que tanto el poder ejecutivo como el legislativo nacional generalmente son los que tienen en sus manos estas responsabilidades.
3. Sin embargo, ningún argumento puede negar que los gobiernos locales autónomos restringen en gran medida la concentración del poder, reducen el problema de la agencia, ofrecen mayores opciones a la participación e incentivos a la rendición de cuentas. La proximidad del gobierno local es un elemento crucial que garantiza mejor información a los gestores públicos a la vez que genera los alicientes, dado un sistema electoral adecuado, para que éstos respondan a las exigencias de sus electores.

“Una de las teorías del estado democrático moderno se basa en que las instituciones democráticas deben tener bases locales para actuar como contraparte del incontenible deseo de expansión del poder del gobierno central.”²⁵ Para sustentar esta idea, el autor citado señala que la tradición política en la Europa germánica consideraba a los gobiernos locales como contrapartes para limitar los poderes del rey²⁶ y esa misma idea subyace en la democracia de Estados Unidos. En efecto, según Montesquieu los poderes territoriales complementaban la división horizontal del poder para crearle sobrepesos al poder absoluto y luego “Proudhom abogaría con extremo celo por el contrapeso al poder omnímodo a través de la división territorial del mismo y lograr un balance de la autoridad con la libertad”²⁷. En definitiva, existen fuertes vinculaciones entre la democracia y la existencia de gobiernos municipales autónomos tanto porque representan el poder distribuido como por constituir la única opción real y efectiva de cercanía entre gobierno y ciudadanos.

3. El municipio venezolano a partir de 1999.

En 1999, a solo diez años de las reformas jurídicas de mayor impacto en la historia de los municipios venezolanos²⁸, éstos ya ofrecían, aunque no de forma homogénea en todo el territorio, logros incontestables desde el punto de vista político y de democratización así como desde el punto de vista de la gestión pública eficiente.

Para Lalander²⁹, fue la descentralización y no otra razón, la que promovió la ruptura del bipartidismo hegemónico imperante en Venezuela desde 1958³⁰, ya que en las elecciones de alcaldes y gobernadores surgieron nuevos partidos y oportunidades de participación a movimientos alternativos. En 1989, año de la primera elección persistió el bipartidismo pero en tres estados de importancia económica y 13% de los municipios, ganaron partidos distintos a los dos tradicionales³¹, y ya, para el año 1993 según Lalander³² hay un cambio radical del bipartidismo al multipartidismo tanto en las gobernaciones como en las alcaldías (en este nivel con más énfasis). Hubo un cambio a su vez en las relaciones sociedad – Estado en las que la proximidad del gobierno municipal reforzó el movimiento vecinal iniciado en los 80’s³³ y amplió los mecanismos de participación de la sociedad civil que prefiere de forma contundente la

interacción con alcaldes y concejales según los resultados del proyecto bajo responsabilidad de Mascareño³⁴. La formulación participativa del presupuesto en el municipio Caroní del estado Bolívar es uno de los ejemplos de buenas prácticas en transparencia y participación que logró implicar a los ciudadanos en la gestión pública y así generar efectos organizativos, ideológicos y políticos importantes a nivel de la población³⁵. En suma, se promovió el pluralismo político, la participación y la legitimidad del poder local en el contexto de una gran crisis de gobernabilidad y deslegitimación del poder público nacional.

Con la instauración de un nuevo gobierno en Venezuela a partir de 1999, las circunstancias cambian radicalmente para los gobiernos territoriales; es un hecho notorio que el presidente Hugo Chávez y su partido tienen una postura contraria a la descentralización y el federalismo, manifiesta desde los inicios de su mandato, tal como lo reseñan Sánchez Melean, Lalandier, Mascareño, y Rachadell³⁶; la defensa de una “descentralización desconcentrada” es un claro intento de confusión sobre los términos para no hablar de centralización delegada³⁷. Empero, tal parecía que la democracia participativa y la descentralización desconcentrada tendrían como escenario a los municipios y las parroquias³⁸, lo que podría haber significado que el gobierno actual daba preferencia al poder local frente al de los estados en su búsqueda de mayor participación del pueblo. La realidad descrita a continuación pone de manifiesto, sin embargo, que el gobierno local ha sido vaciado de poder paulatinamente durante los mandatos del presidente Chávez, por ser considerado instancia de la democracia representativa que debe ser superada; sin que haya mediado reflexión suficiente sobre los logros del pasado, la experiencia de gestión acumulada, las disposiciones constitucionales y legales; ni siquiera la circunstancia de que en las últimas elecciones de representantes locales, la mayoría de los alcaldes elegidos son afectos al presidente.

3.1. El Municipio, la participación y la Constitución de 1999.

La Constitución avanzó de manera nominal en la profundización del federalismo y la descentralización con declaraciones expuestas tanto en la Exposición de Motivos como en el artículo 4, no obstante, hubo retrocesos importantes respecto al régimen anterior al eliminarse el Senado como cámara territorial y al permitirse la limitación de la autonomía de los estados por Ley nacional (art. 162) y la limitación de la autonomía de los municipios (art. 168), lo que implica “negar de entrada la idea misma de descentralización política que está basada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes político – territoriales”³⁹.

En relación al municipio, que es la instancia de gobierno que nos ocupa en el presente trabajo, hubo varias novedades en el texto que Rachadell⁴⁰ clasifica en dos: a) Se eleva a rango constitucional regulaciones que estaban contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) y en otras leyes y b) se introducen regulaciones nuevas sobre:

- ◆ Aclaraciones y limitaciones al poder tributario de los municipios.
- ◆ El Consejo Local de Planificación Pública.
- ◆ Posibilidad de transferencia de servicios de los Estados y Municipios a las comunidades y grupos vecinales y promoción de mecanismos de participación.
- ◆ Participación en el Consejo Federal de Gobierno.
- ◆ Los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades.

- ◆ Promesas de ingresos adicionales derivados del Fondo de Compensación Interterritorial.
- ◆ Referendos revocatorios de Alcaldes y concejales.

En cuanto a estas novedades, a los efectos del presente trabajo es importante analizar las regulaciones que impactan el sistema de participación y la democracia venezolana. Sobre el principio de participación ciudadana la Constitución tuvo importantes avances, ya que fueron consagrados diferentes mecanismos que no tenían precedentes en la historia jurídica del país. Uno de ellos es el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) que se crea en el artículo 182 constitucional con la intención de materializar el mandato previsto en el artículo 168 de la misma Carta, en relación a la incorporación de la participación ciudadana al proceso de definición, control y evaluación de la gestión pública local. Efectivamente, como parte del sistema nacional de planificación, el CLPP se consagra en la Ley Orgánica de Planificación y en la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, como instancia para que la población participe de forma organizada en los procesos de planificación, incluyendo la formulación, seguimiento, control y evaluación de los planes de desarrollo municipal y otras políticas públicas. Posteriormente, en junio de 2002 se crea la Ley de los CLPP en la que se regula su conformación, organización y funcionamiento y que será reformada en 2006.

Los CLPP se conformaron en todos los municipios venezolanos y abrieron espacios para la participación, sin embargo, para Maigón⁴¹ “los CLPP son intentos de normar y capturar la participación ciudadana desde el Estado, jerarquizando y normando las funciones y participación de las organizaciones sociales”; en un esquema de subordinación a la planificación centralizada con pocos espacios para que éstos respondan a sus propias necesidades. Concluye además la autora citada que en el contexto de polarización sociopolítica y concentración del poder en un líder, los CLPP pueden convertirse en instrumentos que permiten la subordinación o corporativización de la sociedad organizada al bloque dominante, lo que minimiza la autonomía.

Los acontecimientos de 2006, empero, muestran que tales intentos de subordinación no fueron logrados en la forma que se esperaba por parte del poder nacional y de allí que los CLPP han sido, de alguna manera, menguados como las instancias de planificación y participación, con la modificación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la promulgación de la Ley de los Consejos Comunales. Estas novedades legislativas fueron interpretadas como un esfuerzo para sustituir a los CLPP, e incluso a los municipios, por los consejos comunales. Pero el 14 de noviembre de 2006 fue sancionada por la Asamblea Nacional una reforma de la Ley de los CLPP, en la que pareciera que se los quiere rescatar a través del mayor protagonismo de las comunidades organizadas y de los consejos comunales, otorgándosele importantes competencias que le restan toda importancia al Concejo Municipal.

Sobre la aparición de los consejos comunales se discutirá más adelante, mientras tanto, se pueden concatenar los análisis con la disposición constitucional que contempla la transferencia de servicios desde los estados y municipios hacia las comunidades y organizaciones vecinales. Según el mandato constitucional la transferencia de servicios la debían promover estados y municipios; poderes cercanos a las comunidades en capacidad de determinar la viabilidad del traspaso a alguna organización comunitaria. No obstante, este mandato se está efectuando a

través de las disposiciones legales que rigen a los consejos comunales, lo cual desvirtúa el precepto constitucional cuando se otorgan competencias difusas, relativas al poder territorial, a los mencionados consejos sin la participación ni de los estados ni de los municipios.

En cuanto a la participación de los municipios en el Consejo Federal de Gobierno, se hicieron críticas a las disposiciones constitucionales que limitan la representación a un municipio⁴² por estado cuando las realidades locales varían considerablemente haciendo imposible que uno sólo pueda representar tan diversos intereses. Además, la forma de organización del Consejo propuesta en la Constitución y en la Ley aprobada en mayo de 2005 que nunca entró en vigencia imponía una relación jerárquica, contraria al buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en los gobiernos federales. Aún así, el Consejo Federal de Gobierno era el único instrumento con que se contaba para motorizar la descentralización, promover las relaciones de coordinación intergubernamental y ser la instancia para garantizar la incorporación de los poderes elegidos en todo el territorio en las decisiones de impacto nacional. Lamentablemente, la Ley que lo regula aprobada y nunca promulgada, fue objeto de reforma por la Asamblea Nacional el 15 de diciembre de 2009, con motivo de incluir elementos en la organización político-territorial venezolana que fueron rechazados en la propuesta de reforma constitucional de diciembre de 2007 y profundizar la concentración del poder en el gobierno nacional; tal es el caso de la creación de las Regiones Federales de Desarrollo, establecida en el artículo 6 de la Ley reformada; la inclusión de consejos comunales, comunas, mesas técnicas, entre otras organizaciones de base, como miembros del Consejo (antes no incluidos) y destinatarios principales del proceso de transferencia de competencias y servicios; y la estructura organizativa propuesta que agudiza el centralismo y la minusvalía de los representantes de los estados y los municipios.

En suma, las novedades en materia municipal previstas en la Constitución lejos de profundizar la autonomía local y la descentralización hacia el municipio debilitaron el poder local con diversas intromisiones a la autonomía como la reglamentación de la separación orgánica del Poder, la sujeción a la Ley nacional, la creación de unas instancias de planificación y participación diseñadas para limitar las acciones autónomas (CLPP y Consejo Federal de Gobierno) y la imposibilidad de que los gobiernos municipales influyan de alguna manera en el ejercicio del poder a nivel nacional como instrumentos de expresión de las demandas relativas a sus territorios.

3.2. El Municipio y la Ley del Poder Público Municipal.

La disposición transitoria cuarta, numeral 7 de la Constitución dispuso que la Asamblea Nacional, dentro del primer año luego de su instalación, desarrollara los principios constitucionales sobre el régimen municipal. Pasados casi tres años sin haberse aprobado la nueva ley de los municipios, la Sala Constitucional del Tribunal en su sentencia de 6 de noviembre ordenó que la Asamblea Nacional preparara, discutiera y sancionara una ley sobre el régimen municipal antes del 17 de febrero de 2004. Fue, sin embargo, hasta el 8 de junio de 2005 que se sancionó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), calificada por Rachadell⁴³ de ser una Ley reglamentista, en un grado mucho mayor a la LORM derogada, lo

que dejó poco espacio para el desarrollo legislativo de los estados y para la auto organización municipal.

Sin entrar al examen exhaustivo de la LOPPM⁴⁴, es importante destacar que su aprobación fue positiva para adecuar el régimen a la nueva Constitución, además de que otorga el fundamento legal necesario para el funcionamiento y consolidación de los municipios como instancias de gobierno. De esta Ley sólo un aspecto será considerado con cierto detalle porque impacta decisivamente en el municipalismo venezolano y la profundización de la verdadera participación: la creación de nuevos municipios.

En los requisitos para la creación de nuevos municipios aparecen condicionantes muy estrictos que no solo evitan que proliferen gobiernos locales sino que además ponen en riesgo la permanencia de los que existen actualmente; tales condicionantes son: el tamaño de la población necesario para la creación y la suficiencia financiera con recursos propios. Establece la Ley que un nuevo municipio requiere tener un centro poblado con al menos la media de población del resto de municipios del estado (excluyendo los dos de mayor tamaño). Esta condición es mucho más rígida que la que existía en el régimen anterior. En cuanto a la capacidad de generar recursos propios la situación es más compleja puesto que la dependencia financiera local es típica en Venezuela por la poca rentabilidad de las figuras tributarias asignadas, en los territorios de población dispersa y de carácter rural; el legislador espera la autofinanciación local pero no otorga los instrumentos tributarios necesarios para tal fin, crea una estructura burocrática innecesariamente rígida generalizada a todos los municipios sin considerar las circunstancias especiales del pequeño municipio y espera que éste pueda sostenerla. De esta manera, surge un círculo vicioso que impide el nacimiento de nuevos gobiernos locales, siendo éstos necesarios por razones de equidad política y de democratización, allí donde exista una agrupación de personas con lazos de vecindad permanente. La capacidad de cubrir el presupuesto de gastos con el propio esfuerzo fiscal, conocida como corresponsabilidad fiscal, es importante⁴⁵, pero más importante es el objetivo de garantizar un gobierno próximo autónomo, que posibilite la participación real, independientemente de la base tributaria con que se cuente, cuyas finanzas pueden ser complementadas con transferencias intergubernamentales.

También es menester resaltar que los consejos comunales y los consejos parroquiales aparecen en esta Ley como nuevas figuras para el ejercicio de la participación adscritos al Consejo Local de Planificación Pública, no obstante, en poco tiempo los consejos comunales son separados del municipio con una reforma legal y la creación de nuevas leyes que desdibujan la organización del poder en Venezuela y el sistema de participación.

3.3. El Municipio y la Ley Especial de los Consejos Comunales.

Los consejos comunales aparecen por primera vez en la Ley del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) publicada en Gaceta Oficial el 12 de junio de 2002. En el artículo 6 se establece que el CLPP debe mantener una vinculación permanente con la red de los consejos comunales y parroquiales y luego el artículo 8 de la misma Ley mandaba que el Consejo Local promueva la red de los consejos parroquiales y comunales a la vez que establece que la función principal de éstos es convertirse en el centro principal de participación y protagonismo del pueblo.

La siguiente aparición de los consejos comunales ocurre en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) de junio de 2005, artículo 37 numeral 17 que daba a la parroquia, en el ámbito de su jurisdicción la facultad para apoyar al CLPP en la creación de la red de consejos comunales y parroquiales. También había alusiones directas en los artículos 112, 113 y 114. En el primero se adscribían al CLPP, en el segundo se responsabilizaba al Alcalde de promover su creación y en el tercero se establecía que la Ordenanza de los CLPP sería el instrumento jurídico para regular la conformación, organización y funcionamiento de los mismos.

Antes de haberse cumplido un año de la entrada en vigencia de la LOPPM la Asamblea Nacional sanciona la Ley Especial de los Consejos Comunales el 6 de abril de 2006 en la que se deroga el artículo 8 de la Ley del CLPP a la vez que se reforma la LOPPM derogando los artículos 37.17, 112, 113 y 114 (la reforma de la LOPPM se publica el 10 de abril de 2006). Los artículos derogados tanto en la Ley del CLPP como en la LOPPM eran los que vinculaban a los consejos comunales con el poder municipal por lo tanto la intención clara del legislador es separar al municipio de esta figura, dejándolo al margen de sus actuaciones y decisiones, a la vez que de los recursos que se le han asignado.

Rachadell⁴⁶ demuestra claramente que desde finales de 2005 y comienzos de 2006 se vislumbraba la intención manifiesta, desde la presidencia de la República, de fortalecer a los consejos comunales como instancias para la participación y la gestión pública separados de los estados y municipios⁴⁷. Y en efecto, la Ley de los Consejos Comunales recoge las intenciones presidenciales tal como se puede observar en los artículos escogidos para el análisis.

El artículo 2 de la Ley en comento señala: “Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.”

En cuanto a su organización el artículo 6 contempla que la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia del consejo y el artículo 7 establece la organización del consejo integrada en

1. El órgano ejecutivo, integrado por los voceros y voceras de cada Comité de Trabajo.
2. La Unidad de Gestión Financiera como órgano económico- financiero.
3. La Unidad de Contraloría Social como órgano de control.

El financiamiento de los consejos comunales previsto en el artículo 25 provendrán de manera directa de:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.

4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico.
6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución y la ley.

La responsabilidad en el manejo de los recursos está prevista en el artículo 27 de manera muy laxa, en comparación con las disposiciones legales vigentes en Venezuela relativas a esta misma materia para todos los entes públicos. Finalmente, se estima oportuno hacer referencia a la creación en esta Ley de la Comisión Presidencial del Poder Popular y sus delegadas: Comisión Regional Presidencial del Poder Popular y Comisión Local Presidencial del Poder Popular a los fines de:

1. Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local;
2. Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades;
3. Generar mecanismos de formación y capacitación;
4. Recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales;
5. Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales;
6. Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, equipos promotores externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su reglamento (artículo 30).

La legislación arriba transcrita crea un contexto nuevo en la organización político territorial del país, oscuro y de difícil comprensión para los estudiosos de las teorías del sector público. He aquí los aspectos dignos de mención:

- ◆ Se ha desdibujado la organización del Poder Público en Venezuela, que se pensaba distribuido entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, tal como lo dice el artículo 136 de la Constitución. Los consejos comunales con independencia de actuación de los gobiernos territoriales y recursos propios se constituyen en un nuevo poder inconstitucional.
- ◆ Se ha confundido al sector público con el privado. Según la teoría y la práctica de las finanzas públicas, los entes responsables de la gestión pública son considerados gobierno y si se es gobierno hay conflicto de intereses en relación a ser organización comunitaria para cumplir una determinada labor. La idea de participación se ha desbordado, yendo más allá de su objetivo central que no es otro que la vinculación de los ciudadanos en las decisiones que les atañen; implica ejercer derechos civiles y políticos, expresar opiniones y demandas, incluso controlar y evaluar la gestión pública.
- ◆ La descentralización ha sido sustituida por la desconcentración o delegación. Si bien, la Constitución contempla la descentralización de servicios desde los estados y municipios a la comunidad organizada (art. 184), la Ley de Consejos Comunales otorga facultades de gestión a la sociedad organizada sin considerar opinión de los niveles territoriales. El

traspaso de competencias en el marco de la descentralización requiere de la gestión autónoma prevista en instrumentos legales precisos -que no existen para este caso-. La exigencia del artículo 15 de la presencia de una o un representante del la Comisión Presidencial del Poder Popular para la constitución de los Consejos Comunales, define su sujeción a los intereses del Poder Nacional, junto con las disposiciones que establecen que esta Comisión, decide cuales proyectos se aprueban y cuántos recursos serán transferidos.

- ◆ En cuanto a la Comisión Presidencial, Morales, Cuñarro y Leal⁴⁸ critican que su creación se soporte en el artículo 71 de la Ley Orgánica de Administración Pública, cuya disposición se refiere a la creación de comisiones para evacuar o emitir dictámenes, y no contempla comisiones con el carácter operativo-ejecutivo atribuido a la creada en la Ley Especial de los Consejos Comunales. Existen serias dudas en cuanto a la legalidad administrativa que deben respetar todos los órganos de la Administración Pública.
- ◆ Se restan recursos a los niveles de gobierno estatal y municipal “en los cuales ejercen sus atribuciones funcionarios electos conforme al ordenamiento constitucional, y que tienen sus atribuciones otorgadas en éste, todo ello conforme a los principios de representación consagrados en la Carta Fundamental”⁴⁹.
- ◆ Desde el punto de vista del derecho administrativo, de las teorías de políticas públicas y de gestión pública, los consejos comunales adolecen de graves fallas de diseño en su organización, por ejemplo: no existen criterios objetivos para definir el ámbito de su jurisdicción, ni técnicos para establecer el reparto de los recursos de forma equitativa en todo el territorio; tampoco está claro cómo se determinan las responsabilidades de sus miembros como gestores de fondos públicos.

3.4. Los municipios y las reformas de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (LAEE).

Tanto el FIDES como el LAEE son transferencias intergubernamentales condicionadas a la presentación de proyectos de inversión, la primera se reparte homogéneamente en el territorio para la creación equilibrada de infraestructuras de promoción del desarrollo, mientras la segunda da prioridad a los territorios donde se explotan minas e hidrocarburos con objeto de retribuirles por las riquezas que ofrecen al resto del país y, fundamentalmente, recuperar los daños ambientales que pudieran estar recibiendo por los procesos de explotación. El FIDES y el LAEE se crearon con la idea de fortalecer las finanzas subnacionales para la ejecución de los gastos más cuantiosos (los de inversión) y solventar el desequilibrio vertical en las finanzas característico en Venezuela.

Las comunidades organizadas tenían opción de proponer proyectos para acceder al 20% de los recursos tanto del FIDES como del LAEE en cada gobierno, dadas las reformas en ambas leyes ocurridas en el año 2000, lo que implica que las comunidades organizadas sin necesidad de tener una situación jurídica especial tenían derecho al acceso de recursos para la ejecución de los proyectos que ellos decidieran, sin más limitación que las mismas establecidas para los estados y municipios.

Días antes de la promulgación de la Ley Especial de los Consejos Comunales, las leyes que regulan las transferencias intergubernamentales conocidas como FIDES y LAEE fueron modificadas con objeto de incluir a los consejos comunales como nuevos beneficiarios. La reforma del LAEE ocurrió el 9 de marzo y la de FIDES el 22 de marzo de 2006, siguiendo ambas reformas la misma lógica en el reparto de los recursos; de los ordinarios que antes se repartían otorgando 60% para los estados y 40% para los municipios, ahora se reparten 42% para los estados, 28% para los municipios y 30% para los consejos comunales, mientras que los recursos extraordinarios que ingresen a cualquiera de los dos fondos ahora se otorgan así: 30% a los estados, 20% a los municipios y 50% a los consejos comunales.

Esta reforma desmejora gravemente las finanzas de los gobiernos territoriales, ya insuficientes por el retardo en la descentralización fiscal venezolana. Pero no solamente pierden los estados y los municipios, también las comunidades organizadas ya que ahora para poder acceder a los recursos requieren conformarse bajo los requisitos de la Ley de los Consejos Comunales que añaden un nivel más de barreras burocráticas en el mejor de los casos, porque el problema crucial es la ausencia de criterios objetivos en la distribución de los recursos y el presunto sometimiento al partido de gobierno y a sus ideologías para poder tener acceso a esta distribución.

La democracia participativa también fue vulnerada cuando la Asamblea Nacional y el ejecutivo hicieron caso omiso a las propuestas de alcaldes y gobernadores ante las reformas. Al respecto tomaremos la cita hecha por Rincón⁵⁰, para explicitar el malestar que el proyecto de reforma generó entre gobernantes afectos al presidente:

“El Alcalde de Caracas Freddy Bernal, en representación de la Asociación Bolivariana de Alcaldes, entregó al Presidente de la Asamblea Nacional (AN), Nicolás Maduro (MVR / Dto. Capital), un conjunto de propuestas emanadas de la citada organización en torno a las reformas planteadas por la Asamblea Nacional en cuanto a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales(...). Dijo que hacía tal solicitud porque la mayoría de las alcaldías del país dependían del situado constitucional, destinado en su mayoría al pago de nómina, mientras que los recursos emanados vía LAEE y FIDES eran los que normalmente usaban para la inversión”

También la Dirección de Investigación y Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional⁵¹ emitió opinión sobre la reforma de LAEE sugiriendo que se incorporaran a los consejos comunales como beneficiarios de los **recursos extraordinarios** en el fondo solamente. Sin embargo, ninguna de las dos propuestas fue considerada.

4. Balance global de las reformas: el municipio arrinconado

Desde que fue aprobada la Constitución de 1999 se produce un impacto significativo en la instancia municipal. El condicionamiento del ejercicio de la autonomía local a los términos de la Constitución y a la ley nacional determina el inicio del sometimiento del municipio al poder nacional, que desde entonces ya no cuenta con una cámara territorial en la rama legislativa para contrarrestar el centralismo en las leyes y velar por los intereses de los territorios. A partir de aquí ha imperado la desconfianza en el poder local como planificador y gestor de políticas

públicas, como recaudador de impuestos y como promotor de la participación. La Constitución establece la organización del gobierno municipal, determina las instancias de participación y su funcionamiento con un diseño bastante deficiente y limita las facultades y recursos del municipio a través de diversas leyes.

Luego del cambio constitucional y mucho antes de que se aprobara la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Asamblea Nacional dio prioridad a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) como una de las instancias propulsoras de la participación directa así como otro instrumento en el engranaje creado para la planificación y coordinación intergubernamental. Los CLPP presentaron inconvenientes desde su creación asociados a la falta de información y voluntad de los actores directamente involucrados (políticos, burócratas, sociedad civil); la concurrencia de funciones con el Concejo Municipal, que le sustrajo legitimidad; y los desacuerdos sobre la interpretación del marco legal. De cualquier manera, estas circunstancias podían mejorar, tenían solución desde el punto de vista técnico, pero en cambio los intentos desde el gobierno central de subordinar la planificación local y todas las decisiones a los planes nacionales, así como promover la participación con un fuerte componente partidista e ideológico, generó fuertes contradicciones que parecían no poder solventarse en el contexto de polarización política del país⁵². Los CLPP se crearon en todos los municipios venezolanos pero el poder municipal cayó en sospecha de no poder servir a los intereses partidistas del gobierno central y así empieza a gestarse la creación de otra instancia para tal fin.

Con más de cuatro años de mora se sanciona la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en mayo de 2005, en la se impacta la autonomía tanto de los estados como de los municipios debido a los excesos en su normativa, lo que dejó un margen muy estrecho al desarrollo legislativo territorial. Por otra parte, se limitan las posibilidades de creación de nuevos municipios por temor a la proliferación burocrática que el propio legislador impone con un diseño organizacional complejo y que no necesariamente se justifica en todas las realidades locales del país, además de que se exige la autofinanciación pero no se desarrollan nuevos instrumentos tributarios. Aún así, el gobierno municipal, según esta Ley, mantenía el protagonismo como principal gestor de los asuntos propios de la vida local y como la instancia primordial en la promoción de la participación ciudadana.

En corto tiempo, desde la presidencia de la República se argumenta que la participación no se ha profundizado lo suficiente y que los consejos comunales deben convertirse en los actores principales de la democracia participativa: las instancias municipales (alcaldía, Concejo Municipal y CLPP) se señalan como un obstáculo ante los objetivos del gobierno central de control en el ejercicio del poder. En consecuencia, surge la Ley Especial de los Consejos Comunales⁵³, se modifican las leyes del Poder Público Municipal, del FIDES, LAEE, del Consejo Federal de Gobierno y así el gobierno municipal es aislado de los consejos comunales y restringido en el acceso a las transferencias intergubernamentales; ya no es el gestor principal de los asuntos locales ni el promotor de la participación. Adicionalmente, el 14 de noviembre de 2006 fue aprobada en segunda discusión una reforma de la Ley de los CLPP en la que se da mayor peso a instancias de la comunidad organizada y, específicamente a los consejos comunales, en la toma de decisiones y en el cumplimiento de las funciones internas. Tal parece

que los CLPP dejaron de ser parte del gobierno municipal y es ahora el gobierno municipal una parte de los CLPP.

Ante las pruebas ofrecidas no hay lugar a dudas que el municipio ha sido arrinconado por los poderes ejecutivo y legislativo mientras el poder judicial incumple su función de control de la constitucionalidad, que reconoce al municipio como la unidad político primaria del Poder. No sólo esto, se pretende sustituir al municipio con los consejos comunales que se asumen como una instancia capaz de promover la participación, gestionar políticas públicas eficientemente, administrar los recursos públicos con probidad, a la vez de servir como mecanismos para la rendición de cuentas.

Esta presunción ideal deja a un lado una serie de factores decisivos que hacen improbable que se cumplan los objetivos a lograr, si es que éstos son la democracia y la eficiencia en la gestión de políticas para la solución de problemas colectivos. En cambio, es innegable la utilidad de esta propuesta institucional para otros objetivos como la permanencia en el poder y su mayor control.

5. Municipios versus Consejos Comunales.

El principal objetivo en este último apartado es intentar determinar cuáles son las posibles consecuencias de los últimos arreglos institucionales para profundizar la democracia participativa y revolucionaria, acordados por el poder ejecutivo nacional en Venezuela. Para ello se estima oportuno considerar algunos análisis sobre el por qué del afán de involucrar a la sociedad civil o comunidades en las funciones de gobierno para así poder aproximarnos a la comprensión de los fenómenos descritos.

5.1. Gobierno y sociedad civil

Desde la vertiente de la teoría política y la filosofía, varios investigadores han explicado la crisis del sistema democrático en los países de América Latina como un problema asociado a la crisis de la mediación política en las democracias representativas debido a la corporativización, clientelización y elitismo de los partidos políticos que tendieron hacia la oligarquización y la formación de estructuras poco democráticas⁵⁴. Éste junto a otros problemas de la democracia han promovido el planteamiento de nuevas opciones de solución a los problemas colectivos, una de ellas es la democracia participativa y otra muy ligada es la reivindicación de la sociedad civil, reconocido su potencial de ser capital social.

Sobre la democracia participativa hay varias concepciones; están las vertientes clásicas ligadas a la búsqueda de la democracia directa tales como la democracia de Atenas, la democracia como autogobierno de Rousseau y la democracia de comunas de Marx⁵⁵, modelos atractivos como idearios para intentar enfrentar el déficit democrático de hoy pero que son difícilmente plausibles. Como consecuencia surgen aportes en el pensamiento contemporáneo que rescatan algunos ideales de las propuestas clásicas e intentan compatibilizar la democracia liberal (representativa) con la deliberación como ejercicio entre ciudadanos libres e iguales para la toma de decisiones políticas, corriente representada por Jurgen Habermas y John Rawls. Así, se llega al consenso de la democracia participativa como un modelo político que facilita a los ciudadanos

su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas⁵⁶. Pero este modelo de ninguna manera se opone al ejercicio de la democracia representativa, es, al contrario, un complemento, una apuesta para perfeccionarlo.

Tal como lo aclara Brewer-Carías⁵⁷ la democracia participativa o de inclusión se contrapone a la democracia de exclusión o exclusionista y no así a la democracia representativa, como muchas veces se quiere hacer creer; los intentos por minimizar la representación y la búsqueda de una relación directa entre el líder y las masas es una apuesta ligada a los regímenes autoritarios. La democracia representativa es la esencia de los sistemas democráticos y su sustitución es imposible, de tal manera que lo importante es la adecuada selección de los representantes mediante el sufragio universal directo y secreto en un contexto de pluralismo político y justa competencia, unida a mecanismos de deliberación que garanticen decisiones y políticas públicas apegadas al sentir de los ciudadanos⁵⁸. Al respecto, Mascareño⁵⁹ opina que la opción participacionista también posee un límite, no es un fin en sí misma, por la que deba sacrificarse la articulación de la sociedad y el pluralismo.

En cuanto a la sociedad civil, también llamado tercer sector, surgió toda una esperanza a finales del siglo XX, luego de que fueron reconocidos y aceptados tanto los fallos del mercado como los fallos del Estado; al decir de Bowles y Gintis⁶⁰ la importancia del capital social fue ensanchada no tanto por sus propios méritos sino debido a los defectos de las otras alternativas. De cualquier manera, se impuso la creencia de que las comunidades⁶¹ poseen ventajas para garantizar soluciones a ciertos problemas colectivos que no pueden ser manejados ni de forma individual, ni por los mercados, ni por los gobiernos. Pero, el entusiasmo en torno a las comunidades no debe obviar que también ellas tienen sus límites y plantean desafíos que requieren consideración. El éxito de la acción comunitaria depende de diversos factores, entre ellos: un contexto de libre asociación, desregulación de los grupos de interés, pluralismo político y social, marco legal y políticas gubernamentales favorables al funcionamiento de las comunidades, transparencia en las acciones, y, un aspecto interesante de mencionar es el requisito de que los miembros de la comunidad deben ser los propietarios de los bienes con los que están trabajando o de aquellos cuyo valor es afectado por el trabajo comunitario⁶².

En definitiva, es deducible que las relaciones entre Estado y sociedad civil para la solución de problemas colectivos deben favorecer el mutuo desarrollo, la complementariedad y no la sustitución o exclusión de alguna de las partes, para ello es preciso que los estatus (posición que se ocupa como parte del gobierno o como parte de la sociedad civil) estén claramente definidos y de igual manera la función o rol que le corresponde a los miembros de cada sector.

5.2. El futuro de la democracia en Venezuela.

Desde el cambio de gobierno de 1999 se ha pretendido difundir la desconfianza en el sistema de democracia representativa y la idea del fracaso por parte de los gobiernos territoriales, es por esto que el Poder Nacional crea los consejos comunales como la máxima instancia de planificación y organización popular para asumir competencias definidas de manera generalizada⁶³, y así vender la especie de que se está logrando el anhelado objetivo del autogobierno o democracia directa, en el que los problemas son resueltos por quienes directamente los padecen; se apuesta por la

sabiduría del soberano, como planificador y ejecutor de políticas a la vez que se niega su capacidad para seleccionar sus propios representantes. Sin embargo, los pretendidos logros democráticos que el Poder Nacional defiende y proclama están matizados por un contexto caracterizado por:

- ◆ Una profunda partidización e ideologización: Estado, gobierno y partido se confunden frecuentemente en los discursos, en las propuestas de políticas públicas y en los objetivos colectivos, por lo que poca aplicación se está dando al mandato constitucional que establece “Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna” (art. 145)⁶⁴.
- ◆ Una dinámica de fuerte confrontación entre grupos afectos al gobierno y los grupos que lo oponen.
- ◆ El poco espacio para el pluralismo ideológico resultado de la polarización. Se produce entonces la segregación desde ambas partes: no hay cabida para la convivencia de los grupos ni dentro del gobierno ni fuera de él, esto implica la aplicación de prácticas exclusionistas y de negación basadas en el miedo al “otro” considerado el enemigo.⁶⁵
- ◆ Una sociedad civil acostumbrada históricamente al corporativismo y las prácticas clientelares que le impiden actuar autónomamente y libres de presión por temor a la pérdida de favores.
- ◆ A esto se suma la debilidad de las instituciones, tanto formales como las informales, lo que genera incertidumbre y desconfianza en las relaciones e intercambios entre la sociedad y de la sociedad con el Estado.

En este contexto cabe preguntarse si puede la sociedad civil venezolana cumplir la función a la que está llamada. Y esta interrogante lleva a plantear si son los consejos comunales, verdadera expresión de la sociedad civil. Tales dudas surgen de las circunstancias alrededor de su conformación: a) se crean como nueva estructura burocrática, obviando otras formas reconocidas en la Constitución (art. 184) como las asociaciones de vecinos, las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, entre otras, b) son validadas a través de la presencia de líderes políticos nacionales, y c) se le atribuyen funciones (planificadoras, ejecutivas y financieras) que han desdibujado el lindero entre sociedad y gobierno, entre participación y privatización.⁶⁶

El reconocimiento de los consejos comunales por parte de la Comisión Presidencial del Poder Popular genera una relación en la que la filiación política es determinante⁶⁷, lo que a la vez niega toda posibilidad de funcionamiento autónomo, profundiza la segregación por diferencias ideológicas, refuerza el patronazgo desde el gobierno e incrementa los riesgos de captura por grupos de interés que tratarán de mostrarse complacientes con el líder para recibir sus favores en la búsqueda de intereses particulares en detrimento de los generales.

En cuanto al reparto de los recursos que le corresponden a los consejos comunales, la ausencia de mecanismos automáticos, no discrecionales, establecidos en base a fórmulas con criterios objetivos como población, territorio o necesidades básicas insatisfechas, otorga a quienes ocupen los cargos de la Comisión Presidencial del Poder Popular un margen de discreción contrario a todos los postulados teóricos sobre el funcionamiento de las subvenciones⁶⁸. Esto implica que no hay ninguna garantía de transparencia e imparcialidad política en el reparto de los recursos asignados a estas instancias.

En base a lo anterior se puede afirmar que se han potenciado todos los riesgos de la descentralización, descritos en el apartado 2.1, en medio de un proceso de indiscutible centralización: competencia política faccionalizada⁶⁹; mayor corporativismo, que deja a la sociedad civil maniatada para expresar sus demandas y cumplir su función controladora de los líderes; y capturas por grupos de interés, lo que promueve mayor corrupción.

Mientras tanto, los gobiernos municipales venezolanos limitada su autonomía, deslegitimados y sustraídos de recursos quedan coartados como instancias garantes de la distribución territorial del poder. Las reformas legales que afectaron al municipio en 2006, el Decreto-Ley que crea la Comisión Central de Planificación, el intento de reforma constitucional del año 2007, la reforma de la Ley de Consejo Federal de Gobierno de 2009 y la propuesta de reforma de la Ley de los Consejos Comunales son prueba fehaciente de un nuevo centralismo y concentración del poder en el ejecutivo nacional. Los consejos comunales no son instrumentos para la democracia, no pueden serlo cuando han sido desvinculados de los gobiernos territoriales y sólo serán reconocidos cuando sigan la corriente ideológica impuesta desde el ejecutivo nacional, lo que constituye una prueba del intento de imponer un poder totalitario. Lalander⁷⁰ se preguntaba si la descentralización sobrevivió al chavismo en Venezuela, a lo cual él mismo contestó con un sí contundente; pero esta afirmación tal vez real hasta el año 2005 debió molestar mucho a la autoridad nacional y por eso todos los esfuerzos legislativos y financieros a partir del año siguiente buscaron la senda contraria, intentando debilitar y mediatizar las relaciones entre la sociedad civil territorial y las estructuras de gobierno descentralizadas, para lograr que todo gire alrededor de las propuestas del gobierno central, tal como lo señala Mascareño⁷¹. En este sentido, la democracia venezolana se convierte en el ejemplo perfecto de democracia electoral, en la que “teóricamente” cada hombre es un voto y se respeta el principio de la mayoría, pero cuyo poder, no hay manera de que sea temperado.

La búsqueda de autonomía social, acción privada responsable, gestión pública eficiente y relaciones complementarias e inclusivas entre el Estado y la sociedad no tiene fórmulas únicas, definidas y aceptadas por todos. Pero sí que se puede afirmar, luego del análisis previo, que las propuestas de debilitamiento municipal y creación de los consejos comunales experimentadas en Venezuela, representan la negación de estos valores y el hundimiento del sistema democrático.

Referencias Legales.

- Asamblea Nacional (2006) Proyecto de Ley que reforma la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, sancionada el 14/11/2006 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=725> Fecha de consulta el 14/12/06.
- Asamblea Nacional (2006) Ley de reforma parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos, sancionada el 10/10/2006 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=814> Fecha de consulta 6/12/06.
- Asamblea Nacional (2006) Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, sancionada el 06/04/2003 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=746> Fecha de consulta 30/11/06.

Asamblea Nacional (2006) Ley de los Consejos Comunales, sancionada el 06/04/2006 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=735> Fecha de consulta 5/12/06.

Asamblea Nacional (2006) Ley de reforma parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de minas e hidrocarburos, sancionada el 09/03/06 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=731> Fecha de consulta 6/12/06.

Asamblea Nacional (2006) Ley de reforma parcial de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) sancionada el 07/03/06 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=730> Fecha de consulta 30/11/06.

Notas bibliohemerográficas

* Este artículo es parte de los resultados del proyecto “El Municipio en Venezuela” de código D-200-02-09-A financiado por el CDCHT de la Universidad de Los Andes. Para su realización se contó con la información levantada por las Abogadas Marly Benitez y Paola Rincón en la formulación de sus trabajos de grado. De igual manera fueron muy útiles los aportes del Dr. Carlos Mascareño en el suministro de información y consejos. Finalmente, se reconoce y agradece a la organización Fulbright del gobierno de los Estados Unidos de América y a la School of Public Policy de George Mason University por sus contribuciones.

¹ Teune, Henry “Local government and democratic political development” *Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 540, Local governance around the world, Jul. 1995, pp. 11-23

² La evolución del municipio y sus instituciones durante la vigencia de la Constitución de 1961 y las novedades a partir de la Constitución de 1999 han sido tratadas ampliamente en los trabajos de González, Fortunato. *Un nuevo municipio para Venezuela* CIEPROL – ULA, Mérida.1999; Brewer-Carías, Allan. “La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)” *Revista Provincia*, No 7. julio-diciembre, 2001, pp. 7-92; Rachadell, Manuel “Innovaciones en el régimen municipal” *Revista Provincia*, No 15, enero-junio, 2006. pp. 117-164. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal comentada de la Editorial Jurídica Venezolana (2006) es una referencia obligada para la comprensión de muchos aspectos de la evolución de las instituciones locales en Venezuela.

³ Rangel, Christi “Agonía de los gobiernos territoriales en Venezuela” en revista SIC No 655 Junio, 2003.

⁴ Giannoni, Tonya “Decentralization and Democracy” ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios sobre América Latina 2004. Del 7 al 9 de octubre, Las Vegas, Nevada. 2004. p. 5.

⁵ Goldstone, Jack & Ulfelder, Jay “How to Construct Stable Democracies” *The Washington Quarterly*, Winter, 2004, p. 17.

⁶ Para Goldstone y Ulfelder, ob. cit., p. 15, la competencia política faccionalizada se caracteriza por la polarización, el parroquialismo y la movilización. Cuando hay polarización la competencia por la autoridad central se convierte en una guerra sin compromisos en la que el ganador despoja de toda opción de participación al perdedor hasta llegar al acoso. El parroquialismo se refiere a un panorama político en el que el partido mas importante atiende los intereses de un grupo social o comunal cerrado en vez de los intereses de la nación como un todo, mostrando un claro favoritismo hacia ciertos grupos. Finalmente la movilización se evidencia cuando grupos rivales buscando sus intereses parroquiales realizan acciones colectivas violentas.

⁷ Ob. cit., p. 6.

⁸ Estas categorías las usa Kincaid, John en su trabajo “Federalism and democracy: comparative empirical and theoretical perspectives” Draft paper being revised for publication. 2006.

⁹ Estas ideas han sido apoyadas por autores de la talla de Oates, Wallace “An Essay on Fiscal Federalism” in *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII, September, 1999 pp. 1120-1149, desde la vertiente

económica, Kincaid John, ob. cit., desde la vertiente de las ciencias políticas, Brewer-Carías, ob. cit., desde la vertiente jurídica.

¹⁰ Lalander, Rickard “Reflexiones exploradoras sobre la descentralización en Bolivia y Venezuela” Revista Provincia, No 14 julio-diciembre. 2005, p. 125.

¹¹ La renovación del liderazgo político ocurrida en Venezuela a partir de 1989 con la elección directa de alcaldes y gobernadores es una prueba fehaciente de estas afirmaciones.

¹² Inman, Robert and Rubinfeld, Daniel “Making Sense of the Antitrust State-Action Doctrine: Balancing Political Participation and Economic Efficiency in Regulatory Federalism”, Texas Law Review, 75. 1997, p. 1215.

¹³ Ídem.

¹⁴ Según el cual el agente (político) buscará sus propios intereses en detrimento de los intereses del principal (ciudadanos).

¹⁵ Tommasi y Weinschlbaum, 1999 citados por Bardhan, Pranab “Decentralization of Governance and Development” The Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No. 4, 2002, p. 192.

¹⁶ Wiarda, Howard. *Civil Society*. Westview Pr. 2003, p. 36. En este libro Howard J. Wiarda expone los resultados de una investigación sobre la sociedad civil en varios países en vías de desarrollo de América, África, Asia y Europa del Este. Sus argumentos sobre el caso de América Latina están fundamentados en razones históricas que el lector interesado puede consultar.

¹⁷ El corporativismo es una categoría que se opone al liberalismo como adjetivos de sociedad. Allí donde hay libertad, libre asociación, pluralismo social y político genuino, importantes grupos de interés desregulados o actividades no gubernamentales libres de controles, hay liberalismo. El corporativismo, contrariamente, implica el control estatal sobre los grupos de interés, incluyendo las actividades de las ONG's, su creación y hasta la forma como se da la asociación de las personas. *Ibíd.*, p.3.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 96.

¹⁹ Bardhan, Pranab “Capture and Governance at Local and National Levels” The American Economic Review, Vol. 90, No 2, May. 2000 pp. 135-139.

²⁰ Aunque el autor citado no explica detalladamente “the community failures,”, entendemos que están asociados a los problemas de corporativismo, la deficiente cultura política y conciencia del voto, la polarización, la dependencia del Estado, los deseos de captura, la persistente búsqueda de intereses individuales, la desorganización y en última instancia la ignorancia.

²¹ Según comunicado de prensa hecho por la propia organización existe una fuerte correlación entre corrupción y pobreza, aunque el problema no es exclusivo de los países pobres. Transparency International “Corruption Perceptions Index 2009” [en línea] http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table consultado el 22/12/2009.

²² Bardhan, ob. cit., Kauzya, John-Mary “Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development” DPADM Discussion paper, United Nations, September. 2005, y Giannoni, ob. cit.

²³ El propio Bardhan, ob. cit. demuestra con un modelo que la posibilidad de captura en los gobiernos subnacionales respecto a la captura en el gobierno central depende de muchos factores tales como la extensión en la competencia electoral, el grado de conciencia y certidumbre de los electores respecto al proceso, la heterogeneidad entre los municipios en relación a la equidad y los sistemas electorales en cada nivel de gobierno. En suma, los contextos determinarán los resultados, así que no hay aún nada definitivo sobre este tema.

²⁴ En cuanto a la corrupción, resulta oportuno comentar que el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en Venezuela, calculado para el gobierno nacional y para una muestra de gobiernos municipales resultó ser exactamente igual en el año 2005: 2,3 en la escala de cero a diez, siendo el cero el valor que indica los niveles más elevados de corrupción percibida y diez el valor que señala los niveles más bajos. Sin embargo, en 2006 y con una muestra superior de municipios que la de 2005, el IPC promedio

municipal subió a 4,52, mientras el IPC nacional se mantuvo en 2,3 y en 2008 el IPC promedio municipal es de 4,7, mientras que el IPC nacional baja a 1,9. Ha quedado evidente que la corrupción en las instancias nacionales es superior que en los gobiernos locales.

²⁵ Teune, ob. cit., p. 17.

²⁶ Ídem. Según este autor ese era el espíritu de la Carta Magna inglesa de 1215.

²⁷ Mascareño, Carlos "Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano", Revista POLITEIA, n° 32-33, Instituto de estudios Políticos, UCV, Caracas, 2004, p. 116.

²⁸ Ver Rachadell, ob. cit. 2006 pp. 118-120.

²⁹ Lalander, ob. cit.; Lalander, Rickard "Algunas reflexiones sobre populismo, descentralización y chavismo" Revista Provincia, No 11 enero-junio, 2004, pp. 36-97.

³⁰ Claro está que el modelo bipartidista o también llamado partidocracia, ya mostraba claros signos de agotamiento desde comienzos de la década de los 80's. Esta situación fue en buena parte la razón por la que se promovieron reformas descentralizadoras.

³¹ Mascareño, Carlos. Resultados del Proyecto "La relación estado-sociedad en las entidades federales y municipios en el marco de la descentralización venezolana". FONACIT/S1-2001000731- CENDES/UCV. MIMEO, CARACAS 2006.

³² Lalander, ob. cit, 2004, p. 62.

³³ García-Guadilla, María "Democracia y dilema eficiencia-equidad en la descentralización local en Venezuela" América Latina Hoy, No 21. 1999, pp. 85-93.

³⁴ Mascareño, ob. cit. 2006.

³⁵ García-Guadilla, María y González, Rosa "Formulación participativa del presupuesto en el Municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre" América Latina Hoy, No 24, abril, Universidad de Salamanca, 2000, p. 16.

³⁶ Sánchez Melean, Jorge "Pasado, presente y futuro de la descentralización en Venezuela" Revista Provincia, No 9, julio-diciembre, 2002, pp. 20-33; Lalander, ob. cit., 2004; Mascareño, Carlos "Descentralización, re-centralización y sociedad civil", en: Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el CENDES, Tomo I, bid&co.editor/Cendes, Caracas, 2005 pp. 146-163; Rachadell, Manuel (b) "La centralización del poder en Venezuela" ponencia presentada en las XI Jornadas sobre Federalismo, descentralización y municipio. Diciembre, Mérida, 2006.

³⁷ Rachadell (b) ob. cit. cita palabras del presidente tomadas de la página web Emancipación, en las que expresa: "A mi nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización, ¿saben por qué? Porque me suena a descabezamiento, descabezar, quitar la cabeza, descentrar, quitar el centro, y todo requiere un centro".

³⁸ Lalander, ob. cit., 2004 p. 68.

³⁹ Brewer-Carías ob. cit. 2001, p. 23

⁴⁰ Rachadell, ob. cit 2006.

⁴¹ Maigón, Thais "Los consejos locales de planificación pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela? Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 Noviembre, 2004, pp 13-14.

⁴² Rangel, Christi (b) "El futuro del federalismo en Venezuela" Revista SIC, Centro Gumilla, No 660, diciembre. 2003.

⁴³ Rachadell, ob. cit., 2006, p. 126.

⁴⁴ El lector interesado en la revisión de la LOPPM puede consultar la edición comentada de la Editorial Jurídica Venezolana (2006), que contiene la opinión de varios expertos municipalistas. Para un análisis mas conciso esta el artículo ya citado de Rachadell de la Revista Provincia, 2006.

⁴⁵ Cano, Diego y Rangel, Christi "La necesaria corresponsabilidad fiscal local" Revista del Instituto de Estudios Económicos No 4, 2000, relatan las implicaciones de la corresponsabilidad fiscal local sobre el control del gasto público, la participación y la rendición de cuentas.

⁴⁶ Ob. cit. 2006b.

⁴⁷ Este autor cita una publicación del Despacho del Presidente titulada “Herramientas para la Participación” así como declaraciones del presidente en la televisión VIVE.

⁴⁸ Morales, E., Cuñarro, E., y Leal, N. “Los Consejos Locales en el diseño constitucional de la democracia participativa en Venezuela” ponencia presentada en el IX Congreso de Derecho Constitucional, 7-9 de Junio, Mérida, 2006.

⁴⁹ Rachadell (b), ob. cit. 2006.

⁵⁰ Rincón, Paola “Las relaciones intergubernamentales en Venezuela a partir del proceso de descentralización” Tesis para grado para optar al título de politóloga, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes, 2006, p. 167.

⁵¹ DIAEF “Informe de Impacto Económico y Presupuestario del Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y El Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE)” [en línea] http://www.oaef.gov.ve/Publicaciones2/Informes/Impacto_Economico/2006/Finanzas/IE_0206-268_Informe_LAEE.pdf 2006. Consultado el 5/12/06.

⁵² Maigón, ob. cit., p 8.

⁵³ Al momento de revisar este artículo para su publicación se encuentra en la Asamblea Nacional un proyecto de reforma de la Ley Especial de los Consejos Comunales para su fortalecimiento y mayor complejidad en su organización y funciones.

⁵⁴ Hernández Andrés *Modelos de democracia representativa liberal y modelos de democracia participativa. Un ejercicio de interpretación*. Mimeo. CIDER, 2005

⁵⁵ *Ibid*, p. 23

⁵⁶ Wikipedia La Enciclopedia Libre *Democracia Participativa* [en línea] http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_participativa Consultado el 16/12/2006.

⁵⁷ Brewer-Carías, Allan (2004) “Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio” Revista Provincia, No 12 julio-diciembre, 2004, p. 116

⁵⁸ *Ibid*, p. 117

⁵⁹ Ob. cit., 2006.

⁶⁰ Bowles, Samuel and Gintis, Herbert “Social capital and community governance” The Economic Journal, No 112, November, 2002, p. 419.

⁶¹ Por comunidades se entiende junto con Bowles y Gintis, ob., cit p. 420. el grupo de personas que interactúa directamente, frecuentemente y en múltiples facetas, lo que sugiere que la vinculación por relaciones directas es la característica que distingue a la comunidad.

⁶² *Ibid*, p. 430.

⁶³ El artículo 9 de la Ley de los Consejos Comunales establece las áreas de acción, a desarrollar por los comités de trabajo, siguientes: salud, educación, tierra urbana y rural, vivienda y hábitat, protección e igualdad social, economía popular, cultura, medios de comunicación e información, recreación y deportes, alimentación, servicios de agua, energía y gas, otros servicios.

⁶⁴ Rachadell (b), ob. cit., 2006.

⁶⁵ García-Guadilla, ob. cit. p. 28.

⁶⁶ Rachadell (b), ob. cit. 2006.

⁶⁷ Una prueba de esta afirmación es la denuncia hecha en el periódico venezolano El Universal, de fecha 27 de noviembre de 2006, según la cual los miembros de consejo comunal de La California Norte no han podido iniciar los proyectos de mejora de la urbanización porque la Coordinación de Consejos Comunales del estado Miranda se ha negado a reconocerlos como tal, a pesar de haber cumplido con los requisitos de la Ley.

⁶⁸ El diseño de subvenciones, tanto aquellas que se realizan de un nivel de gobierno a otro, como aquellas que van desde el sector público a los particulares requieren un meticuloso estudio para evitar efectos

perversos, en el caso de las primeras, el efecto papel mata mosca y las filtraciones; en el caso de las segundas, los riesgos sobre la equidad y logro efectivo de los propósitos que se quieren atacar.

⁶⁹ Goldstone y Ufelder, ob. cit., p. 15.

⁷⁰ Lalander, Rickard “Has Venezuelan Decentralization Survived Chavismo?” Stockholm Review of Latin American Studies, No 1, November, 2006.

⁷¹ Ob. cit., 2006.