



ARCHIVO GUMILLA

Descentralización en Venezuela

# Democracia y gobiernos locales: una nueva oportunidad

Christi Rangel Guerrero\*

En Venezuela es urgente el rescate de la institucionalidad democrática para enfrentar los graves problemas de impacto colectivo que estamos padeciendo. Gobiernos locales donde el pluralismo, la autonomía y la distribución justa de recursos prevalezcan puede ser el primer paso

**N**o basta con la realización de elecciones periódicas entre ciudadanos libres y que prevalezca la voluntad de la mayoría. Es fundamental la competencia política en la que todos los participantes tengan las mismas oportunidades y garantías en el ejercicio de los derechos políticos (elegir y ser elegidos); que existan órganos con diferentes bases de representación, autónomos e independientes, para ejercer verdaderos contrapesos al poder; que sea posible la participación ciudadana fundada en el pleno acceso a la información pública para poder influir, nutrir y controlar con conciencia la gestión de gobierno; que, sistemáticamente, se practique la rendición de cuentas de quienes están en cargos públicos de elección o de libre nombramiento, con indicadores que permitan medir la eficiencia económica y el impacto social integral de cada gasto y de cada medida de recaudación de ingresos; y, sin pretender establecer un listado definitivo, es importante que el diseño del sistema electoral transmita confianza por su transparencia y ecuanimidad.

La posibilidad de limitar el ejercicio de la autoridad, sobre todo la que se ejerce desde el Poder Ejecutivo nacional es esencial, bien sea a través de otros poderes públicos, otros niveles de gobierno y el empoderamiento plural y libre de la sociedad civil organizada.

### GOBIERNO LOCAL

La organización del sector público en varios niveles de gobierno ha sido concebida como complemento de la división horizontal del poder en el ejercicio de contrapesos y los gobiernos locales como la mejor posibilidad de ejercicio de la democracia.

Es forzoso aclarar las características que debe tener el gobierno local, ya que la propuesta gubernamental basada en consejos comunales y comunas como instancias para el ejercicio del poder popular y la participación, dista de ser un poder independiente.

Primero, los consejos comunales dependen del registro y reconocimiento de una instancia del Poder Ejecutivo (Comisión Presidencial del Poder Popular para las Comunas) que actúa discrecionalmente<sup>1</sup>, así que no gozan de autonomía política. Segundo, la disponibilidad de recursos está sujeta a la decisión de la plenaria del Consejo Federal de Gobierno<sup>2</sup>, sin que existan elementos objetivos que orienten su distribución y que lleguen de forma constante. No tienen autonomía financiera.

Por último, la disposición legal que prevé como objetivo de los consejos comunales el fortalecimiento del modelo socialista, somete su funcionamiento a la filiación política con el partido de gobierno, niega el principio constitucional garante del pluralismo y compromete la autonomía y libertad en la ejecución de sus proyectos (Rangel, 2010). Adicionalmente, aunque sus voceros se escogen mediante elecciones por mayoría simple, estas no ocurren mediante el sufragio universal directo y secreto.

En contraste, el municipio como institución con autonomía política conferida en la Constitución y dotado de recursos fiscales y subvenciones suficientes que garanticen autonomía financiera para ejercer competencias bien delimitadas, tiene el potencial de:

- Aumentar las oportunidades de participación en la competencia política que se realiza en espacios cercanos a los ciudadanos, lo que brinda más opciones de inclusión a los grupos minoritarios y favorece el pluralismo.
- Facilitar a ciudadanos y organizaciones civiles el acceso a los políticos y a la información sobre los procesos de toma de decisiones y sus resultados.
- Mayores posibilidades de influir en las decisiones políticas porque la jurisdicción municipal tiene menos participantes y así cada voto tiene mayor peso.

- Sensibilizar mucho más a los gobernantes sobre los problemas de sus electores y que estos presionen para que haya rendición de cuentas.
- Ejercer una gestión de gobierno más acertada y eficiente que otros niveles, pues al tratarse de grupos poblacionales más pequeños los problemas se conocen, delimitan y atienden con más rapidez.

Lamentablemente el municipalismo en Venezuela, que fue reivindicado con las Leyes de Régimen Municipal de 1978 y 1989, ha sufrido reveses con los esfuerzos de deslegitimación llevados adelante por el Poder Ejecutivo, a través de: un discurso fustigador desde las más altas esferas, la creación y modificación de instrumentos legales que condicionan la formación de nuevos municipios y limitan sus recursos y competencias, la implantación forzosa de instancias paralelas, y la asfixia financiera aplicada selectivamente a través de la política presupuestaria.

### RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES Y LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

A pesar de que los municipios disponen de instrumentos fiscales como: siete impuestos, tasas por servicios administrativos y contribuciones especiales por plusvalías y mejoras; en su mayoría dependen de las transferencias intergubernamentales, específicamente, del Situado Constitucional (Rangel, 2008), cuyo tamaño es directamente proporcional al tamaño del presupuesto ordinario nacional.

Desde el año 2007, la política presupuestaria se ha alejado de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para minimizar el tamaño de sus ingresos ordinarios y así evitar la distribución de recursos que corresponde a los estados y los municipios.

El presupuesto nacional ha dejado de ser el único instrumento para la obtención de ingresos y la ejecución del gasto público, ya que la empresa Pdvsa ha venido asumiendo competencias en materia de salud, educación, vialidad, vivienda, transporte, entre otras, que corresponden al Poder Ejecutivo.

Pero no se trata solo de Pdvsa, numerosos fondos extrapresupuestarios se han creado desde el año 2004 con dineros públicos y al margen de los debidos controles, entre ellos: el Fondo de Desarrollo Económico y Social (Fondespa), el Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), el Fondo Conjunto Chino Venezolano, el Fondo Miranda, el Fondo Bicentenario, el Fondo Único de Registros y Notarías y el Fondo Gran Volumen.

A esta práctica se deben añadir la política intencionada de subestimar el precio del petróleo, el tipo de cambio y la tasa de inflación; para así aprobar presupuestos deficitarios sin que se hagan los ajustes en la proporción que corresponde durante su ejecución; crear contribuciones

parafiscales con destino específico, que no se distribuyen, e incrementar la deuda como fuente de financiación (extraordinaria) en tiempos de bonanza petrolera, que tampoco se distribuye.

Estados y municipios quedan bastante marginados en las expansiones del gasto público que se realizan a través de créditos adicionales, y quedan excluidos de las ejecuciones extrapresupuestarias. Por ejemplo, en el presupuesto de 2011, mientras el gasto nacional se expandió casi 83%, los recursos para gobernaciones y alcaldías distribuidos por las transferencias formales existentes apenas crecieron, en promedio, 28%.

Por otra parte, ha crecido la entrega de recursos por fuera de las transferencias para beneficiar a gobiernos subnacionales *escogidos* o a las instancias paralelas de autoridades nombradas como el Distrito Capital creado en 2009, que entre enero y julio de 2012 recibió 4% del monto total de los créditos adicionales aprobados por la Asamblea Nacional, mientras que los 365 municipios del país recibieron en conjunto 5%.

Por fortuna, alrededor de 30% de los municipios venezolanos logra autofinanciarse en más de 60%, y más de la mitad tienen potencial fiscal aún no explotado, lo que representa una oportunidad para funcionar como verdaderas instancias de poder cercanas a los ciudadanos y su realidad. Sin embargo, aprovechar esta oportunidad exige el empoderamiento de la ciudadanía, compromisos con los intereses colectivos, participación decidida en los procesos electorales y luego, controlar la acción de gobierno. Del otro lado, las autoridades y los partidos políticos deben ser permeables frente a las comunidades, transparentes en sus acciones y abiertos al intercambio constante de información para alcanzar consensos en el uso de los fondos públicos.

El 8 de diciembre venidero hay otra oportunidad para rescatar la institucionalidad democrática en Venezuela de abajo hacia arriba, pacífica y cívicamente. Con el voto y la firme defensa de los derechos políticos y civiles será posible.

\* Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales, profesora de la Faces-ULA.

#### REFERENCIAS

- BREWER-CARIAS, Allan (2011): "La desconstitucionalización del estado de derecho en Venezuela: del Estado democrático y social de derecho al Estado comunal socialista sin reformar la Constitución". En: Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia, Anuario 2010-2011*. Caracas: Observatorio Internacional para la democracia y descentralización. pp. 37-84.
- RANGEL G., Christi (2010): "Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela". En: *Procesos Históricos*, N° 17, enero-julio, pp. 70-92. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/30366/1/articulo6.pdf> consultado el 9 de agosto de 2013.
- RANGEL G., Christi (2008): "Desafíos financieros del municipio venezolano y propuestas para enfrentarlos". En: revista *Provincia* N° 20 julio-diciembre, Cieprol-ULA, pp. 89-112.

#### NOTAS:

- 1 Las denuncias por la falta de respuesta de la autoridad competente ante la solicitud de registro y adecuación de los consejos comunales a la Ley vigente, se han expresado en medios impresos (*El Nacional*, 8/11/2010, sección Comunidad, *Correo del Caroní* 8/12/2010), a través de recursos judiciales de abstención o carencia (como el ejercido por el consejo comunal El Peñón, del municipio Baruta, expediente N° 8797 del 17/12/2010 y el del consejo comunal Santa Rosa de Lima y las Mesetas, expediente N° A P42-N-2010-000685); acciones de amparo constitucional como la ejercida por el consejo comunal La Ermita, en el estado Táchira, expediente N° 19.570 2008, y el hecho de que se ha conformado un Frente de Consejos Comunales Excluidos cuyo portal web es <http://consejoscomunalesexcluidos.blogspot.com>
- 2 El reglamento del Consejo Federal de Gobierno (decretado por el presidente Hugo Chávez en abril de 2011) establece una engorrosa estructura burocrática en la que predomina la representación de quienes defienden los intereses del partido de gobierno PSUV.



ARCHIVO GUMILLA