EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA
THE ROLE OF DECENTRALIZATION
IN VENEZUELAN DEMOCRACY
LE RÔLE DE LA DÉCENTRALISATION
DANS LA DÉMOCRATIE VÉNÉZUELIENNE
DIE ROLLE DER DEZENTRALISIERUNG
IN DER VENEZUELANISCHEN DEMOKRATIE

EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA
THE ROLE OF DECENTRALIZATION
IN VENEZUELAN DEMOCRACY
LE RÔLE DE LA DÉCENTRALISATION
DANS LA DÉMOCRATIE VÉNÉZUELIENNE
DIE ROLLE DER DEZENTRALISIERUNG
IN DER VENEZUELANISCHEN DEMOKRATIE

Andrés J. Rojas Salazar

# EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA (1989-2025)

## Balance y potencialidades

EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA
THE ROLE OF DECENTRALIZATION
IN VENEZUELAN DEMOCRACY
LE RÔLE DE LA DÉCENTRALISATION
DANS LA DÉMOCRATIE VÉNÉZUELIENNE
DIE ROLLE DER DEZENTRALISIERUNG
IN DER VENEZUELANISCHEN DEMOKRATIE

Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS
Segunda Etapa

abediciones

FONDO EDITORIAL

PREMIO RAMÓN J. VELÁSQUEZ
2025-2026



Títulos de nuestro **FONDO EDITORIAL**

Descargan gratuitamente en nuestro portal
www.eticacívica-ab.com
www.abediciones.ucab.edu.ve

**Criterios de técnica legislativa (**2020)
Ramón Guillermo Aveledo
Prólogo: Román José Duque Corredor
Epílogo: Mercedes De Freitas

**Asamblea Nacional. Contribuciones democráticas y obstáculos inconstitucionales a la reinstitucionalización** (2021, segunda edición ampliada)
Jesús María Casal

**Venezuela y sus repúblicas** (2022)
Diego Bautista Urbaneja

**LA Mujer Venezolana, Constructora de Paz y Progreso.** (2022)
Grupo de Trabajo Mujer IEPFT (coordinación)

**El órgano legislativo estadal venezolano. Estudio histórico y de Derecho Comparado.** (2023)
Andrea Mesa

**La política y los valores. Carta a jóvenes políticos sobre Humanismo Integral, en las ideas y las experiencias.**
Segunda Edición (2024)
Ramón Guillermo Aveledo

**Compras públicas y buena gobernanza. Innovación y transpariencia en la gestión pública.**
(2025) Jaiber Núñez , Roselis Díaz y Anselmo Coelho. (Coordinadores)

*Colección*
**LA REPÚBLICA DE TODOS**



*EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA (1989-2025)*
*Balance y potencialidades*
Andrés J. Rojas Salazar

Universidad Católica Andrés Bello
Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323
Diseño y Producción: **ab**ediciones
Diagramación: Isabel Valdivieso
Diseño de portada: Isabel Valdivieso
Corrección: Victoria Velutini / Prof. Carlos Mascareño

© Universidad Católica Andrés Bello, © Cátedra Libre Andrés Bello
Primera edición 2026
Hecho el Depósito de Ley
Publicaciones UCAB
Depósito Legal: DC2026001047
ISBN: 978-980-439-318-1

Reservados todos los derechos.
No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

# EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA (1989-2025)

## Balance y potencialidades

Andrés J. Rojas Salazar

Universidad de los Andes. ULA. Instituto de Geografía (IGCRN-ULA)

abediciones

FUNDACIÓN RAMÓN J. VELÁSQUEZ

FONDO EDITORIAL

CARACAS JUNIO, 2026

# ÍNDICE

LLAMADO DE ATENCIÓN Y JUSTO HOMENAJE ..... 9

VEREDICTO DEL JURADO AL PREMIO RAMÓN J. VELÁSQUEZ DE DESCENTRALIZACIÓN, PRIMERA BIENAL 2025 .....11

RESUMEN..... 13

CAPÍTULO I. OBJETIVOS, TEMA Y ANTECEDENTES.....17
Introducción .....17
Objetivo general.....19
Objetivos específicos ..... 20
Lo que se quiere evidenciar ..... 20
Tema de investigación..... 23
Antecedentes de estudio..... 28

CAPÍTULO II. ORIENTACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA ..... 29
Orientación general..... 29
Enfoque epistemológico y metodología a seguir ..... 29
El estilo de pensamiento del investigador..... 30
La naturaleza del tema a investigar ..... 30
El ensayo como presentación..... 30
La orientación epistemológica .....31
Enfoques y definiciones..... 34

CAPÍTULO III. EL MOVIMIENTO PENDULAR..... 39
Venezuela: un país sin equilibrio político-institucional..... 39
Antecedentes históricos..... 39
El movimiento pendular ..... 40
Constataciones del movimiento pendular ..... 40

CAPÍTULO IV. DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN ..... 47
El contexto de la constitución de 1961 ..... 47
Los pasos previos a la descentralización ..... 49
Antes de 1989. "El caracazo" y otros indicios ..... 51

CAPÍTULO V. LA DESCENTRALIZACIÓN ..... 55
Comienza la descentralización ..... 55
Balance temprano de logros en proceso de desarrollo ..... 59
La descentralización a la defensiva ..... 61
Aspectos políticos de la descentralización ..... 62
El fin del bipartidismo ..... 62
La desconcentración del poder ..... 65
Las constituciones, las prácticas del poder y el ingreso petrolero ..... 70
Dinámica del poder e ingreso petrolero ..... 71
Desconcentración del poder en el terreno económico ..... 78
Las constituciones y la descentralización ..... 79
Efectos de la descentralización sobre la división político territorial ..... 79
La descentralización se consagra en la constitución de 1999 ..... 81
La nueva constitución y el territorio ..... 83

CAPÍTULO VI. DESHACER LA DESCENTRALIZACIÓN ..... 85
Hacia el extremo autoritario ..... 86
Concentrar el poder económico. PDVSA y el gasto social ..... 88
El sistema paralelo de distribución ..... 90
Debilitamiento de la asignación presupuestaria tradicional ..... 93
Los contrastes internacionales en la distribución ..... 95

CAPÍTULO VII. LA DESCENTRALIZACIÓN:
SOSTÉN DE LA DEMOCRACIA ..... 95
Primer ejemplo. El presupuesto para gobernaciones y alcaldías. 2001 ..... 95
Segundo ejemplo. El año 2002. La descentralización como oposición.
Caso Carmona ..... 97
Tercer ejemplo. La descentralización desde adentro.
La propuesta de Reforma Constitucional de Chávez. 2007 ..... 101

CAPÍTULO VIII. RECENTRALIZACIÓN Y RESISTENCIA .....109
Sigue la recentralización ..... 109
La autocracia se radicaliza .....112
El peso de la cultura en las metas políticas .....112
Las resistencias visibles. El naufragio de la vía electoral .....113
Al interior del naufragio .....117
La descentralización arrinconada. Las resistencias invisibles .....121

CAPÍTULO IX. DILEMAS Y LÍMITES ..... 123
Presidenciales de 2024. De nuevo los dos modelos enfrentados ..... 123
Julio del 2024. Cierre temporal de la democracia y un nuevo escenario..... 123
Un balance incompleto ..... 127
Entre el estado comunal y la descentralización. El dilema autocrático ..... 127
Los reductos de la descentralización. Rehén de la autocracia ..... 128
La descentralización en estado de latencia .....131
La emergencia de un nuevo contexto. La desconcentración subterránea .....135
La persistencia opositora..... 136

CAPÍTULO X. EL MODELO COMUNAL .....137
Los contenidos del modelo comunal y la descentralización .....137
Las fuentes e influencias del modelo comunal .....145
Posibilidades y finalidad del modelo comunal en el autoritarismo venezolano .....146

CAPÍTULO XI. EL CONTRASTE. LA DESCENTRALIZACIÓN: EJE MUNDIAL DE LA DEMOCRACIA, LA CONCENTRACIÓN URBANA Y LA SOSTENIBILIDAD .....149
Conclusiones.....155
Una vez recuperado el camino democrático: propuestas .....156

REFERENCIAS .....159

# LLAMADO DE ATENCIÓN Y JUSTO HOMENAJE

Ramón Guillermo Aveledo
Cátedra Libre Andrés Bello
Ética Cívica en la Legislación y Administración Local.

Desde la creación del Instituto Fermín Toro, el desarrollo integral, equilibrado y atento a nuestra experiencia nacional del Estado Federal Descentralizado establecido en la Constitución ha sido una de las principales motivaciones del equipo que en la Cátedra Libre Andrés Bello de Ética Cívica en la Legislación y la Administración Local de la UCAB continúa su labor de formación de legisladores en los distintos niveles del poder público, apoyo profesional a los gobiernos regionales y municipales, difusión de temas relevantes en la agenda pública y publicación de investigaciones en sus colecciones La República de todos, Constitución y Parlamento, Alternativas y Cuadernos Libertad Fecunda, respectivamente en sus programas Fermín Toro de formación, Cecilio Acosta de divulgación y Fondo Editorial.

En convenio firmado por la Cátedra Libre Andrés Bello con la Fundación Ramón J. Velásquez, se acordó crear un premio bienal en honor al distinguido historiador y estadista, para trabajos de estudiantes universitarios de pregrado, especialización, maestría o doctorado y jóvenes profesionales de hasta treinta y cinco años sobre temas vinculados a la descentralización, inseparablemente ligados al nombre de Velásquez por su dedicada labor como investigador, historiador, periodista, senador y hombre de gobierno, incluyendo especialmente su ejercicio como Presidente de la República en 1993 y 1994. A la memoria de su ciudadanía, su venezolanidad leal y útil, rendimos homenaje.

Convocado el concurso y recibidos los trabajos, el jurado designado por ambas instituciones e integrado por los profesores Carlos Mascareño Quintana y Leonardo Palacios Márquez, decidió otorgar el premio en su primera edición al doctorando de la ULA Andrés J. Rojas Salazar, cuya obra tenemos la gran satisfacción de publicar en este volumen.

Afortunada coincidencia que el premio inaugural correspondiera a un autor de provincia que estudia y trabaja en la histórica Universidad de los Andes.

Entender la difícil situación que atraviesa nuestro país no requiere demasiados calificativos, la hemos vivido en toda su extensión, profundidad y prolongada duración en el tiempo. A ella no escapa la descentralización pues, paradójicamente, cuando más detalladamente se regula en la norma constitucional, mayor es su distancia con la realidad, lo cual representa un perjuicio objetivo para los ciudadanos

que necesitan un poder público más accesible por cercano y responsable, así como más efectivo en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Que este trabajo de Rojas Salazar sirva como un llamado a la atención de todos sobre la importancia de la descentralización y como un merecido homenaje al Dr. Ramón J. Velásquez.

Cátedra Libre
ANDRÉS BELLO
ÉTICA CIVICA
Legislación
y Administración Local



FUNDACIÓN
Ramón J. Velásquez

# VEREDICTO DEL JURADO AL PREMIO RAMÓN J. VELÁSQUEZ DE DESCENTRALIZACIÓN, PRIMERA BIENAL 2025

En la ciudad de Caracas, a los 21 días del mes de abril de 2026, reunido el jurado designado para la evaluación de las postulaciones al Premio Ramón J. Velásquez de Descentralización, Primera Bienal 2025-2026, conformado por ***Carlos Mascareño*** y ***Leonardo Palacios***, se procede a emitir el presente veredicto, previas las consideraciones siguientes:

*CONSIDERANDO*

Que el premio tiene como propósito incentivar el análisis y estudio de la obra de Ramón J. Velásquez, que se traducen en aportes para la evolución institucional del Estado venezolano dentro de las parámetros y orientaciones del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia.

*CONSIDERANDO*

Que el proceso de descentralización representa la profundización de la participación ciudadana y, en consecuencia, de la mayor funcionalidad de su institucionalidad, lo cual hace viable la eficiencia del gasto público y la eficacia en la gestión de los intereses peculiares y propios de los Estados y Municipios.

*CONSIDERANDO*

Que la descentralización fue objeto de ocupación e interés manifiesto y reconocido en la gestión gubernamental encabezada por el Ramón J. Velásquez durante su mandato, en el cual se creó el Ministerio de Estado para la Descentralización, que dejó como aportes y legados un conjunto de estudios y propuestas de leyes para su profundización, así como la previsión de mecanismos de financiamiento y la definición de la estructura para un esquema efectivo de Relaciones Intergubernamentales.

*CONSIDERANDO*

Que la descentralización será esencial para el proceso de reinstitucionalización que demanda el país, siendo necesario resaltar su importancia en todos los ámbitos posibles, especialmente el académico, que implique un proceso de evaluación riguroso, objetivo y basado en criterios previamente establecidos, tales como impacto, innovación, sostenibilidad, replicabilidad y contribución institucional.

*CONSIDERANDO*

Que las candidaturas evaluadas reflejan un alto nivel de compromiso y aportes relevantes en la materia, evidenciando la importancia de volver a centrar en la

descentralización el interés en diseño, debate y ejecución de las políticas públicas para profundizar la democracia, incentivar la participación ciudadana y generar las condiciones más adecuadas para alcanzar los cometidos estatales.

El jurado analizó las postulaciones recibidas, y

*DECIDE:*

***Primero.*** En atención a las bases del certamen para optar al referido premio, fueron analizados cuidadosa y detenidamente los trabajos presentados. Luego de debatir con amplitud sobre los méritos de cada uno de los mismos y sin menoscabo de las cualidades de los demás trabajos presentados, el jurado decidió, por unanimidad**,** otorgar el Premio Ramón J. Velásquez de «Descentralización, Primera Bienal 2025-2027», al trabajo presentado por Andrés Rojas S., titular de la cédula de identidad Nº 2.798.439, bajo el seudónimo de Avelino Primera, intitulado «El papel de la descentralización en la democracia venezolana (1989-2025) (Balance y potencialidades).

***Segundo.*** El trabajo ganador constituye un aporte significativo para el estudio de la descentralización. En particular, destaca por el establecimiento de orientaciones relevantes para la definición de las Relaciones Intergubernamentales, especialmente, en materia de financiamiento, así como en general, para la comprensión de los instrumentos que dotan de dinamismo y operatividad a la descentralización como política nacional.

***Tercero.*** El trabajo evaluado se ajusta a una adecuada rigurosidad metodológica, lo que ha permitido al jurado emitir una valoración favorable, avalar su publicación y recomendar la necesaria divulgación de su contenido como herramienta útil y fuente de premisas para la imprescindible reinstitucionalización del país.

***Cuarto***. Dejar constancia que la decisión del jurado ha sido adoptada por unanimidad, conforme a las bases del premio.

***Quinto.*** Reconocer y agradecer la participación de todas las candidaturas, destacando la calidad y relevancia de sus aportes al desarrollo de la descentralización.

En fe de lo cual se firma el presente veredicto en el lugar y fecha antes indicados.





Carlos Mascareño Leonardo Palacios M

# RESUMEN

La descentralización ha jugado un papel estelar en toda la modernización democrática de Venezuela. El objetivo de este ensayo es describir y analizar su importancia en el tiempo transcurrido desde su emergencia en la vida del país hasta el presente (1989-2025).

En 1989 se produjo una revuelta social (El Caracazo), y dos intentos de golpes militares en 1992. Muchas advertencias se habían hecho. Se propuso un proceso de descentralización, pero los gobernantes confiaban más en los ingresos petroleros y los arreglos burocráticos para sobrellevar la situación.

La descentralización se inicia institucionalmente en 1989, cuando se concreta la elección directa de gobernadores y alcaldes, y el traspaso de competencias a esas instancias de gobierno. Un proceso tardío de modernización de la democracia. Carlos Andrés Pérez tuvo que abandonar el poder en mayo de 1993 sin culminar su gobierno. Ramón J. Velázquez, que fue designado presidente encargado para completar el período (mayo-diciembre de 1993), era un defensor de la descentralización y la reforzó en gran medida. Luego transcurrió una década de prácticas descentralizadoras, hasta que la descentralización fue incluida en la nueva Constitución Nacional (1999), lo que dice mucho de sus resultados y de su valoración positiva.

El ejercicio del poder de gobernadores y alcaldes electos condujo a la transferencia de competencias desde el gobierno central hasta estados y municipios. Fue aprobada la ley que regula el proceso de descentralización. Se incrementó el presupuesto descentralizado; el Situado Constitucional pasó de 15% del presupuesto en 1989 hasta alcanzar 20% en 1995. Se especificaron las competencias que debían transferirse a los estados. Se comenzaron a generar ingresos propios a través de los impuestos transferidos. Se tomaron muchas medidas administrativas, pero se apuntaba hacia una profundización de la estructura democrática. En el año 2000 se realizó un balance. La gestión de los gobernadores fue calificada como buena o muy buena en un 43%, un 39% regular. La de los alcaldes era calificada, un 30% como buena o muy buena, 43% regular. Era esta la situación antes de las elecciones de 1998. La descentralización fue imponiendo gradualmente sus beneficios políticos y administrativos, encontrando legitimidad.

En 1998, Hugo Chávez tuvo apoyo decisivo de gobernadores y alcaldes. En la constitución aprobada en 1999 se define a Venezuela como un "Estado Federal Descentralizado". Pero Chávez solo "utilizó" la descentralización para catapultarse, su intención fue siempre otra: sustituir la democracia cambiándola por un modelo autoritario.

La descentralización pasó a una fase defensiva de sus logros; y se convirtió, además, en una bandera de la oposición. La Constitución se fue revelando como una camisa de fuerza frente a las intenciones del gobernante. La descentralización ha librado batallas particularísimas contra los intentos de destrucción de la democracia. Así ocurrió en el año 2002, cuando las fuerzas liderizadas por Pedro Carmona quisieron sustituir el autoritarismo chavista por otro autoritarismo.

Muchos gobernadores y alcaldes se oponían a los intentos de Chávez y liderizaron las manifestaciones en su contra; pero rechazaron el intento dictatorial de Carmona, que perdió así un respaldo decisivo. La descentralización sostuvo el conflicto en el escenario de la democracia. La descentralización tendría, en lo sucesivo, un papel importantísimo; terminaría siendo la principal defensa de la democracia, pese a los avances que en su contra alcanzó el chavismo.

Otro momento fue la derrota a la propuesta de reforma constitucional (2007). Los gobernadores y alcaldes chavistas, se abstuvieron de promoverla (también los opositores). Casi 40% de los que habían votado por la reelección del presidente (2006) dejaron de votar por su reforma. En 2009 Chávez hizo una nueva propuesta, modificó la anterior, sacrificó el modelo socialista, reduciendo sus objetivos únicamente a la reelección de todos los cargos (el suyo incluido) de elección popular. Así consiguió respaldo. Le tocó, paradójicamente, reivindicar el espacio ganado por la descentralización para posibilitar perpetuarse en el poder.

Chávez no se detuvo en sus intentos autocráticos. Los contenidos de la rechazada reforma fueron reformulados como leyes del Poder Popular, que ha intentado aplicar Nicolás Maduro; solo que, a partir del 2013, los ingresos petroleros comenzaron a decrecer. La represión y la militarización del poder han sustituido al reparto. Los procesos electorales se transformaron en una parodia, llegando a su máxima expresión en las presidenciales de julio del 2024, cuando se desconocieron sus resultados.

La descentralización fue reducida a una expresión cuasi simbólica. El régimen, en su aislamiento, la ha necesitado para mostrar una fachada democrática y sostener a sus bases de apoyo. Ha convocado a elecciones estadales y municipales a costa de postergar la aplicación del Estado Comunal. Así, un aspecto de la descentralización permanece en estado de latencia, como un muro de contención contra esa reforma que ahora se condensa en el Plan de la Patria (2025). Se quiere hacer pasar como

democrática una reforma autoritaria que elimina los poderes intermedios. En ese plan no se menciona ni una vez la palabra "Descentralización".

El Modelo de Estado Comunal es una imposición sin arraigo cultural, y está calcado de la fracasada experiencia de las comunas zapatistas (EZLN) en México. Los municipios y las provincias (ahora estados), en cambio, jugaron un papel clave en la independencia. Venezuela nació en 1810 como un estado federal. El modelo chavista-madurista se mueve en sentido contrario a la historia y a la tendencia que avanza, en el mundo entero, hacia el perfeccionamiento de la democracia descentralizada y sostenible. Un consenso de 197 estados así lo han ratificado a través de la Organización de Ciudades y Gobiernos Locales del mundo (CGLU). Hacia allí ha de moverse Venezuela una vez que se retome el camino de la democracia.

Hay en nuestra propia experiencia, y en la mundial, elementos para una nueva descentralización, para el perfeccionamiento de los gobiernos estadales y municipales por escogencia de precandidatos en elecciones de base, y segunda vuelta para elecciones de alcaldes y gobernadores; aplicación de redes para gobierno en línea, bases de datos abiertas y consultas ciudadanas; recuperación del Situado Constitucional y ampliación de recaudación de ingresos por parte de las subunidades territoriales, recuperación y ampliación de las competencias de cada nivel de gobierno y transferencias a organizaciones de la sociedad civil.

La descentralización está en el centro de la modernidad y es un importante antídoto contra las tentaciones totalitarias que emergen cada cierto tiempo como fantasmas del pasado. Está también en el centro de la recuperación y modernización democrática venezolana.

# OBJETIVOS, TEMA Y ANTECEDENTES

CAPÍTULO

## Introducción

El tema de los arreglos institucionales y políticos que acuerda una sociedad para llevar adelante su organización y desarrollo ha estado permanentemente presente en las inquietudes políticas e intelectuales de muchísimos países. Las formas federales o centralizadas, los grados de autonomía de las subunidades político-territoriales, la representatividad y fuerza de los poderes intermedios, las competencias y delegaciones, y las conexiones de esos aspectos con el carácter más o menos democrático de una sociedad se relacionan ahora con los niveles de desarrollo alcanzados o propuestos.

Venezuela no es una excepción a esa tendencia. Históricamente, este país se ha movido siempre en una suerte de péndulo, en uno de cuyos extremos se encuentran las formas federales y descentralizadas de organización, y en el otro, las formas unitarias, también llamadas centralistas. Esta característica ha tenido sus particularidades y refuerzos a partir del momento en que el petróleo se convirtió en la principal actividad económica del país. En los tiempos recientes se ha llegado nuevamente al extremo centralista del péndulo, luego de un período en que se aplicaron importantes reformas descentralizadoras.

La sobrevivencia de la democracia y el papel que juegan allí esas reformas y las prácticas que de ellas se han derivado son el tema del que se ocupa este ensayo, considerando también lo efectos de mediano y largo plazo de la transición energética mundial y lo que, desde la segunda década de este siglo, parecieran ser cambios en los mercados internacionales que apuntan hacia un descenso de los precios del petróleo, con los consecuentes efectos sobre la vida de Venezuela.

La posibilidad de construir una Venezuela moderna, desarrollada, a partir de la renta petrolera que se distribuye por vía del gasto público y las inversiones del Estado venezolano, se ha revelado más difícil de lo que al comienzo parecía, luego de casi un siglo de ensayos (Romero, 2001). Paradójicamente, esto se debe en parte a la naturaleza y a las magnitudes de la riqueza que se ha utilizado y el modelo a lograr: No es fácil construir una sociedad industrial de base nacional (por sustitución de importaciones) a partir de una riqueza que, en esencia, tiene ventajas para importar

industrias y manufacturas. Más difícil aún es desarrollar una sólida agricultura nacional a partir de una riqueza que la limita, pues permite importar bienes agrícolas muy rápido y relativamente baratos.

El abundante dólar petrolero hacía del bolívar una moneda fuerte para las importaciones. Terminamos siendo una sociedad suigéneris, *rentista* (Baptista, 1997; Mommer, 1998; Domingo, 1999; Coronil, 2002; Rojas, 2009; Mora et al., 2017). Pero, además, el hecho de que ese ingreso sea percibido y repartido por el gobierno central, como cabeza del Estado, tiene excepcionales implicaciones económicas (el Estado es el principal agente económico), políticas (el gobierno central adquiere un enorme poder de manipulación y control) y sociales (la sociedad toda depende del Estado). Se crea una especie de macrocefalia, que juega a favor del autoritarismo o, en el mejor de los casos, una dinámica que establece una relación directa del poder con las magnitudes del ingreso percibido: a mayor ingreso petrolero mayor concentración del poder y expresiones de autoritarismo, a menor ingreso petrolero se debilita el poder central, surgen crisis de legitimidad. Se crea una democracia endeble, vulnerable.

El periodo democrático que se inició en 1958 se ha desarrollado bajo la influencia de esa dinámica; tras ella se iban acumulando componentes de una crisis muy compleja que comenzaron a aflorar con mucha fuerza a finales de los años setenta. Se estancó el crecimiento económico y la inversión privada, crecía el desencanto de la población y disminuía la participación en las elecciones, aumentó la exclusión social y la corrupción en el reparto de la renta petrolera, comenzó una devaluación del bolívar en 1983, se produjo una revuelta social en 1989 (El Caracazo) y dos intentos de golpes militares en 1992, fue rechazada la alternancia en el gobierno entre los partidos Acción Democrática y COPEI. Se trataba de una crisis que abarcaba todas las esferas de la vida del país. En medio de la gradualidad de esos acontecimientos, y como parte de ellos, Venezuela se había convertido ya en un país urbano y con fuertes corrientes de concentración poblacional en el arco centro-norte costero.

Muchas advertencias se habían hecho a lo largo de los años setenta para introducir correctivos. En particular, se propuso un proceso de descentralización político-administrativa como elemento de superación de las deficiencias democráticas (COPRE, 1986), pero los gobernantes confiaban más en la capacidad de los incrementos de los ingresos petroleros y los arreglos partidistas burocráticos para sobrellevar la situación.

En 1989, advertido por los sucesos del Caracazo, Carlos Andrés Pérez, presidente electo por segunda vez, con el más alto respaldo electoral que haya tenido gobernante alguno en el período democrático, dio inicio al proceso de descentralización con la aprobación de las leyes para la elección directa de gobernadores y alcaldes. Estas

reformas comenzaron a operar de inmediato en la vida política del país y lo siguen haciendo, pero continuaron aflorando muchos de los elementos acumulados en el pasado.

Carlos Andrés Pérez tuvo que abandonar el poder en mayo de 1993 sin culminar su gobierno. Ramón J. Velázquez, que fue designado presidente encargado para completar ese período (mayo-diciembre de 1993), era un convencido defensor de la descentralización y la reforzó en gran medida. Rafael Caldera, que había sido (1969-1973) uno de los presidentes durante el bipartidismo, ganó unas nuevas elecciones presidenciales (1994-1998) con apoyos de fuerzas distintas a los dos partidos hegemónicos tradicionales. Los golpistas de 1992, con Hugo Chávez a la cabeza y enarbolando las banderas de denuncias contra la corrupción del bipartidismo y a favor de la profundización descentralizadora, terminaron ganando las elecciones presidenciales de 1998 contando con el voto castigo, con el muy fuerte rechazo a los partidos AD y COPEI.

Nuevos problemas se fueron sumando a los ya acumulados en la dinámica del país, entre ellos uno que le concierne de un modo directo a lo que se propone este trabajo: los intentos reiterados por sustituir la democracia y eliminar la descentralización, cambiándola por un modelo autoritario socialista. Esto comenzó casi que desde el mismo momento en que Chávez asumió la presidencia de la República. A su favor tuvo un importante apoyo popular y un largo período de incremento del ingreso petrolero. Con la muerte de Chávez (2013) comenzó también una caída sostenida del ingreso petrolero. Comienza una delicada e imprecisa transición a la que llamaremos posrentismo, que incluye cambios sustanciales tanto en aspectos económicos como políticos y culturales. El año 2025 encierra unos cuantos elementos vinculados con el tema que nos ocupa como para considerarlo un punto de inflexión y de referencia para el análisis.

La descentralización ha jugado un papel estelar en todo ese proceso. El objetivo de este ensayo es describir y analizar su importancia en el tiempo transcurrido desde su emergencia en la vida del país hasta el presente (1989-2025).

## Objetivo general

Describir y analizar el papel de la descentralización en la modernización, defensa y recuperación de la democracia en Venezuela. Presentar evidencias sobre las consecuencias y los efectos que ha tenido la descentralización, en el contexto de una dinámica histórica pendular que se ve reforzada por la influencia del ingreso petrolero nacional.

## Objetivos específicos

1. Describir y analizar los antecedentes y el contexto en el que surge la descentralización en Venezuela y las particularidades que les confieren a la misma.
2. Exponer de modo condensado los distintos elementos que conforman la descentralización en Venezuela, tanto en lo referente a sus concreciones institucionales como a las de orden político y socioeconómico.
3. Analizar las fuerzas, expresiones y momentos relevantes en que la descentralización se ha manifestado como un actor clave en el proceso de modernización y recuperación de la democracia venezolana entre el año 1989 y el 2025.

## Lo que se quiere evidenciar

En la hipótesis que sustenta este estudio se asume que, en cualquier sistema, la descentralización, una vez que se abre espacio en los arreglos institucionales del Estado, permite que el capital político de las fuerzas que ella crea o consolida, particularmente cuando se arraiga en las subunidades territoriales (estados y municipios, en Venezuela), actúe como una fuerza insurgente, como un contrapeso a las tentaciones del centralismo, a la concentración de poder, a la minimización de la democracia. Es decir, que la descentralización crea condiciones para la defensa y la renovación democráticas.

Aquí se valora la descentralización, en primer lugar, como una fuerza particular dentro de la dinámica del poder; es decir que opera más acá del par gobierno-oposición, situándose en el terreno de la dinámica concentración-desconcentración del poder y, en segundo lugar, como un caso particular de fuerza democrática en la confrontación democracia- autoritarismo o gobierno-oposición.

La descentralización opera (institucional y políticamente) como contrapeso a todo poder concentrador (en la cotidianeidad, entre ambos tipos de poderes se dan también, y necesariamente, coincidencias y alianzas políticas): actuó, en el pasado, dentro de la democracia, para profundizarla y modernizarla; y después, al interior del actual régimen, para defender sus propios espacios, con lo cual puede terminar enfrentándolo e inclusive, más allá del terreno gubernamental, generando alianzas con opciones democráticas. De ese tenor es su naturaleza, su esencia.

En el caso venezolano, la descentralización no es solo una fuerza de oposición partidista o ideológica, enfrentada políticamente al autoritarismo centralista; sino que, por su naturaleza (un poder ya institucionalizado)**,** opera también desde adentro del régimen, actúa en la misma estructura de poder concentrado y autoritario

mediatizándola, enfrentándola, conteniéndola; como parte de una lucha de poderes en la que el componente territorial llega a ser relevante. Lo que ha podido sobrevivir de la democracia descansa en los logros institucionales y políticos que previamente alcanzó la descentralización, son las raíces de una resistencia a la que se suman nuevos elementos.

La descentralización, que se inició en 1989, ya bien avanzado el período democrático, se convirtió en un elemento muy importante para la democracia, es el factor de mayor refuerzo político e institucional de su modernización y profundización, y de oposición a las tendencias concentradoras del poder que aumentan con los incrementos del ingreso petrolero o con las imposiciones ideológicas y la represión cuando caen esos ingresos.

Los esfuerzos por profundizar la descentralización misma (antes de Chávez), las crisis de los partidos en cada elección de gobernadores y alcaldes[1], que fuerzan a una escogencia más democrática de sus liderazgos, las leyes que permiten una mejor distribución y administración territorial de los ingresos, el vínculo entre ciudadanos y gobernantes locales y estadales, etc. representan un primer campo de actuación de la descentralización. Es, en segundo lugar, el principal sostén de la lucha contra los reiterados intentos de sustituir la democracia por otro modelo político-económico, que se iniciaron con la llegada de Hugo Chávez al poder, y es, en tercer lugar, una fuerza de contención de todo intento concentrador de poder.

Esa es, en general, la historia de estos últimos 25 años, y una parte sustancial de la oposición al Socialismo del siglo XXI. La sobrevivencia formal mínima de la democracia descansa, fundamentalmente, en los logros institucionales y políticos de la descentralización. Pero, bastante más de lo que se percibe, ha actuado también como una fuerza de contención desde dentro del poder burocrático centralista. El "caso Carmona" (abril de 2002) y lo ocurrido con Chávez y la reforma de la constitución (2007-2009) son, tal vez, los más significativos de esos momentos. La descripción y el análisis de estos casos servirá como demostración y confirmación de esta particularidad de la descentralización.

Parte de la hipótesis es también la presunción de que el hecho ha pasado casi desapercibido en el análisis y la comprensión de la vida del país, ha quedado velado en medio de la confrontación general; ha sido poco valorado y reconocido en su importancia, así como poco se han considerado los efectos que puede tener en el tiempo inmediato y venidero para un escenario de recuperación democrática.

Son muchos los indicios de lo que aquí se sostiene (a ellos se recurrirá para la confirmación de esta hipótesis) y muchos los aspectos de la dinámica política, institucional y territorial en los que la descentralización ha actuado (a partir del

1 Las rebeliones dentro de los partidos cada vez que hay elecciones estadales o municipales, cuando se intenta imponer candidatos "desde Caracas", y el lanzamiento y triunfo de candidatos independientes son expresiones de la fuerza que la descentralización le ha conferido a la dinámica política venezolana.

voto), alcanzando al interior de los partidos políticos y a la activación de fuerzas y liderazgos no tradicionales en los estados y municipios, que pueden expresarse y participar en la escogencia de gobernadores, alcaldes, concejales y diputados estadales; negociando y compitiendo con los intereses de los liderazgos y burocracias nacionales y las tendencias autoritarias y antidemocráticas, aún más allá de lo electoral; lo que convierte a la descentralización en una institución política que propicia la desconcentración del poder y en un importantísimo motor del desarrollo estadal y local, incluso en los tiempos más recientes en que, habiendo sido llevada a su mínima expresión, el régimen se ve obligado a utilizarla como careta democrática, haciendo una parodia de elección de poderes descentralizados, de gobernadores, diputados estadales, alcaldes y concejales.

Se intenta este esfuerzo analítico y de confirmación de la hipótesis para elevar el papel de la descentralización a su justa dimensión y extraer de allí importantes aprendizajes; y luego, hecho el respectivo balance, aplicarlos en el inevitable programa de recuperación y profundización de la democracia, que seguirá inmediatamente a la completa y gradual superación de la pretensión autoritaria y centralizadora en que nos encontramos sumidos en lo que va del siglo XXI.

Dos elementos valorativos esenciales alimentan las ideas que aquí se exponen respecto al tema de la descentralización; conviene hacerlos explícitos desde el comienzo: uno es la necesidad de recuperar y profundizar la democracia venezolana en todos los aspectos en los que ella es perfectible; la descentralización es parte de ese programa; y el otro se refiere a la necesidad impostergable de dar pasos sostenidos y sostenibles, hoy, para la construcción de la Venezuela del futuro inmediato, la Venezuela posrentista.

Esta definición corresponde a un período histórico en que, con respecto al pasado, y por razones que aquí serán consideradas, el Estado venezolano comienza a contar con menos ingresos provenientes de su condición de propietario de los suelos petroleros (Baptista, 2004). La dinámica de esos ingresos condiciona las oscilaciones del péndulo entre centralismo y federalismo (del que forma parte la descentralización)[2]. El descenso sostenido de la renta petrolera conducirá hacia una economía diferente, más diversificada, luego de atravesar una transición difícil y dolorosa, aún en pleno desarrollo (2026), de altísimo costo social. Son muchos y difíciles los cambios institucionales y políticos que se requieren, estando la democracia misma en juego.

En el año 2019 los ingresos externos no petroleros (remesas desde el exterior, sector privado: 3.000 mm $) superaron a los petroleros. Aunque se trata de un hecho

2 La descentralización es también una política pública que se aplica incluso en los modelos centralistas como práctica administrativa. Aquí se la considera más allá, en alcances de mayores redistribuciones del poder y de autonomías relativas de las subunidades territoriales, tanto en los países federales como en los unitarios o centralistas.

puntual, no deja de ser significativo como señal del descenso de la importancia relativa del ingreso petrolero respecto a las otras actividades económicas, que comenzó a manifestarse el año 2013 luego de un prolongado período de crecimiento iniciado en 1999. En estos cambios se combinan elementos estructurales internos de la realidad petrolera venezolana con otros ocurridos en el mercado internacional.

El distribucionismo rentista petrolero (Mora et al., 2017) ha perdido su importancia relativa con respecto a otras opciones económicas y sociales que comienzan a reaccionar**.** Ellas reducen su dependencia y mediatización de la renta petrolera, buscan ocupar el espacio que su agotamiento genera. Dentro de la estructura misma del Estado se generan fuertes exigencias de cambio y, en general, en el mundo de los actores políticos y de la Sociedad Civil. Pero, al mismo tiempo, unas economías oscuras, (minería, producción y tráfico de drogas, coltán y tierras raras) por decir lo menos, sustituyen al petróleo en el sustento económico del poder central. Esa mezcla confusa y convulsa ha sido el combustible de los años que se inician con Nicolás Maduro en la presidencia, luego de ser designado candidato por mandato de Chávez.

La democracia de esa Venezuela posrentista (una vez superado el modelo del Socialismo del siglo XXI, con Nicolás Maduro a la cabeza) tendrá en la descentralización, tanto en el terreno institucional como en el político, un pilar fundamental. Pero, mientras tanto, ella no ha dejado de actuar; ni aún en estas horas oscuras de peligro y precariedad democrática que transcurren desde el ascenso de Hugo Chávez al poder y sus intentos y prácticas para aplicar un modelo diferente (El Estado Comunal socialista del Siglo XXI).

Este ensayo quiere evidenciar esa presencia y analizar las posibilidades hacia el futuro inmediato, incluyendo algunos aportes para recuperar y modernizar la democracia con más y mejor descentralización, recurriendo para ello al balance de lo vivido y a las experiencias de otros países, incorporados ya al acervo de conocimientos y prácticas de la cultura y las Ciencias Humanas modernas.

## Tema de investigación

La descentralización en la Venezuela moderna se inicia institucionalmente en 1989, cuando se concreta la elección directa de gobernadores y alcaldes, además de otras reformas a los sistemas electorales, y el traspaso de responsabilidades y competencias a esas instancias de gobierno desde el poder central. Puede considerarse como un proceso tardío de modernización de la Democracia.

Esta elección estaba ya contenida en la constitución de 1961 (también la idea de la descentralización administrativa), pero había sido postergada y evadida por los intereses burocráticos del centralismo que, a la larga, debilitaron la democracia, la

condujeron a una crisis cuyo intento de solución se apoyó, precisamente, en el camino que abrían esas elecciones: la descentralización. Detrás de esa institucionalización se había producido todo un proceso de desconcentración del poder, que continuó a través de ella.

Luego de ese inicio transcurrió una década completa de prácticas descentralizadoras, hasta que la descentralización fue incluida en la nueva Constitución Nacional, promulgada en diciembre de 1999, lo que dice mucho de sus resultados y de su valoración positiva; ratificando y reforzando el camino recorrido, la evolución política e institucional de esta experiencia renovadora.

El ejercicio del poder de gobernadores y alcaldes electos condujo a la aprobación de leyes que permitían la transferencia de competencias desde el gobierno central hasta estados y municipios; por otra parte, hizo posible unas prácticas políticas y de organización ciudadana que antes no tenían formas de expresarse, que generaron crisis y obligaron a reacomodos importantes en la vida de los partidos y al redimensionamiento del factor territorial en la vida nacional. 23 estados y 335 municipios convertidos ahora en núcleos de poder político con intereses y liderazgos amarrados al voto local, relativamente independizados-respecto al pasado- del voto y el poder presidencial, y con fortalezas propias frente a éste.

Aun en medio de controversias y resistencias (Brewer, 2003; Velázquez, 2006; Mascareño, 2017) la descentralización ha sido el hecho sociopolítico más trascendente vivido por la democracia a lo largo de su camino desde finales de los años cincuenta del siglo pasado. No obstante, dadas las circunstancias de su emergencia, aceptada a regañadientes por buena parte del liderazgo político de la época, puede considerarse incompleta, débil. Junto con estos factores, tal vez haya que tomar en cuenta también el poco tiempo transcurrido para que pudiera consolidarse un proceso de esta naturaleza, por lo que algunos de sus efectos no terminaron de arraigarse, antes de que comenzara el asedio contra sus logros.

Aun así, la descentralización fue imponiendo gradualmente sus beneficios políticos y administrativos, su talante de oxigenación y modernización democrática; encontrando aceptación sociopolítica, legitimidad. Su prestigio como elemento de la nueva cultura política del país fue tal que todas las fuerzas importantes la enarbolan entre sus objetivos y en las contiendas electorales. Esto último ocurrió de una manera particularmente importante en las elecciones presidenciales de 1998.[3]

Allí compitieron dos candidatos principales: Uno, Henrique Salas Römer , surgido de los procesos de la descentralización, pues había sido ya gobernador

3 Para el momento de realización de esos comicios terminaba Rafael Caldera su segunda presidencia de la República (1994-1998), apoyado por una coalición de pequeños partidos. Por primera vez no se habían alternado en el gobierno y la presidencia los partidos AD y COPEI. 1994 marcaba el comienzo de una nueva etapa para la democracia venezolana, resultado entre otras causas de la desconcentración del poder y la descentralización que se había iniciado en 1989.

electo por dos períodos consecutivos en el estado Carabobo (89-92 y 92-95). Había abandonado las filas de un partido nacional tradicional (COPEI) y fundado un partido regional (Proyecto Carabobo) que se transformó después en partido nacional (Proyecto Venezuela).

El otro candidato fue Hugo Chávez Frías, un militar que antes había fracasado en su intento de alcanzar el poder por la vía de un golpe de Estado (febrero de 1992), que fue respaldado por muchos de los gobernadores y alcaldes pertenecientes a fuerzas distintas a AD Y COPEI [4], y que apoyó también su campaña electoral en ideas descentralizadoras. Mucho más que su oponente, Chávez era un crítico acérrimo del bipartidismo que había gobernado la democracia hasta 1993.

Muchos de los gobernadores y alcaldes identificados con AD y COPEI apoyaron en último momento a Salas Römer, en un acto de rebelión y rechazo a los respectivos candidatos presidenciales que las cúpulas de esos partidos quisieron imponer (Sonntag y Maingon, 2001) y que, al final, sumaron solo el 4% del total de la votación. El desprestigio del bipartidismo terminó opacando a Salas Römer y beneficiando grandemente a Chávez.

Aunque ambos candidatos enarbolaban la bandera descentralizadora, en la contienda electoral de diciembre de 1998 se impusieron las fuerzas de la antipolítica y el sentimiento de desengaño popular respecto a los partidos tradicionales, nucleadas alrededor de la candidatura de H. Chávez. Estas fuerzas capitalizaron el rechazo a la vieja democracia y a la manera tradicional de hacer política, con lo cual vencieron a las fuerzas emergentes de la democracia liderizadas por Salas Römer, a las que todavía se les asociaba con el bipartidismo.

Se votó mayoritariamente por un militar golpista y carismático y no por un exgobernador-gerente exitoso apoyado en su poder y prestigio regional. Así es el juego democrático. Era muy difícil saber en ese entonces que ese resultado se convertiría en la primera derrota de la descentralización, pues el ganador de la elección tuvo apoyo decisivo de las fuerzas políticas que la practicaban y propiciaban gobernadores y alcaldes en pleno ejercicio.

Inmediatamente después de su ascenso a la presidencia Chávez inicia un proceso para, según sus propias palabras, "refundar la república" (Chávez, 1999); promoviendo una constituyente que culminaría en una nueva constitución. Esta iniciativa presidencial incluía importantes propuestas de refuerzo a la descentralización, a tal punto que en la nueva constitución se aprueba una estructura institucional que define a Venezuela como un "Estado Federal Descentralizado" (Art. 4 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, CNRBV).

4 En noviembre de ese mismo año se habían realizado elecciones estadales. 17 gobernadores fueron reelectos. 10 gobernadores apoyaban a Chávez para la elección que se realizaría un mes después.

En esa definición se ratifica también la marca histórica del carácter federal del Estado venezolano, reducido con frecuencia a una expresión formal, de poca funcionalidad real, y que parecía descansar en los logros que la descentralización había alcanzado hasta ese momento, pese a las prácticas y tradiciones centralistas y el refuerzo que les confería el ingreso petrolero. El federalismo percibido "como una promesa constitucional aplazada y como una oportunidad institucional aún pendiente de realización". (Díaz, 2025, p.69)

En los 10 años que transcurren desde sus inicios en 1989 hasta su registro en la nueva constitución (1999), la descentralización alcanzó avances muy importantes, teniendo entre sus mayores concreciones la continuidad de la elección directa de gobernadores y alcaldes, la creación de tres nuevos estados en la división político-territorial y se fue modificando la estructura municipal, llegando a consolidarse 335 alcaldías, que renuevan electoralmente sus liderazgos en cada elección, desde las del año 89 hasta las del 98, aumentó el número de postulados y disminuyó la abstención. Por otro lado, se incrementó el presupuesto descentralizado y se transfirieron competencias y responsabilidades desde el gobierno central hacia los estados y municipios; se creó una Asociación de Gobernadores y otra de Alcaldes, se aprobó el Consejo Territorial de Gobierno; otros partidos (además de AD y COPEI) y liderazgos regionales y locales alcanzaron posiciones de poder importantes. Cambió, en muchos sentidos, el mapa político-electoral del país (Rojas, 1991). Se produjo un impulso transformador de la Democracia (Velázquez, 2006).

La descentralización fue el soporte institucional para contrarrestar momentos de inestabilidad como los ocurridos en 1992, con dos intentos de golpes de Estado (febrero y noviembre) o la defenestración de Carlos Andrés Pérez de la presidencia de la república en mayo de 1993. Eran éstas, precisamente, algunas de las manifestaciones de la crisis de la democracia, particularmente del gobierno central, mientras gobernadores y alcaldes ejercían a plenitud sus funciones; es decir, la estructura gubernamental descentralizada sostenía a la sacudida democracia que se tambaleaba en su cúpula (González de P., 2001, p.165).

No obstante, la descentralización no fue suficiente para detener la profundización de la crisis de la democracia ni, especialmente, para avizorar lo que luego se reveló: el acceso al gobierno y al poder de fuerzas que tuvieron siempre como objetivo su liquidación (con prácticas concentradoras, centralizadoras, totalitarias). No llegó a advertirse la esencia antidemocrática de Hugo Chávez Frías y su programa del Socialismo del Siglo XXI, que fue gradualmente revelándose como un modelo autocrático, cuya concreción, liderizado por militares, tiende a extremar el autoritarismo y la verticalización del poder: la antítesis de las formas federales y descentralizadoras que ellos mismos habían enarbolado como bandera política, y consagrado en la nueva constitución.

Por vía legislativa (y también por la vía de los hechos) y medidas presupuestarias fueron revirtiéndose importantes competencias asignadas a los poderes estadales y municipales, y asumidas nuevamente por el gobierno central (Mascareño, 2017). Chávez quiso controlarlo todo desde la presidencia, concentrar el máximo poder; particularmente desde el año 2002, año en que se realizaron elecciones para relegitimar todos los poderes establecidos en la nueva constitución, incluyendo la propia presidencia de la república.

A partir de ese momento la democracia venezolana ha resistido al autoritarismo y a las expresiones dictatoriales, gracias, entre otros factores, a la fuerza de los liderazgos, estructuras y prácticas que creó la descentralización; y requerirá de esta para sanar sus heridas, recuperarse y enrumbarse hacia su modernización; una vez que se supere el actual intento de destruirla y sustituirla.

Pese a estar reducida a su más mínima expresión, de la democracia sobreviven, en simbiosis, algunos de sus elementos formales (también como fachada del régimen) y la tradición sembrada en la ciudadanía, en tensión y confrontación permanente contra formas concentradoras y anticonstitucionales de ejercicio del poder. Se mantiene, pues, una tensión muy fuerte entre la democracia y la descentralización, consagradas constitucionalmente y convertidas en banderas opositoras, por un lado, y las prácticas e intenciones centralistas y autoritarias del llamado Socialismo del siglo XXI, por otro lado, sostenidas en imposiciones anticonstitucionales y una represión creciente.

Esto refleja situaciones históricas equivalentes, de varios momentos del pasado, y es el corazón de la realidad sociopolítica de la Venezuela actual. Tal es, pues el problema del cual se ocupa este ensayo.

Las fuerzas descentralizadoras (incluyendo a importantes sectores que apoyaron inicialmente a Chávez), por su propio origen y naturaleza, se han opuesto tenazmente al propósito destructivo, convirtiéndose en el pilar de la resistencia, en la vanguardia de una sociedad que, teniendo ya una cultura democrática[5], busca la renovación de su modelo socioeconómico tomando distancia de las experiencias del pasado reciente. Sin duda, en el diseño de ese nuevo modelo, también ha de estar incluida la descentralización.

*Reconstruir ese recorrido histórico, evaluar el papel que ha jugado la descentralización en la democracia, mostrar sus hitos y extraer de allí los elementos que contribuyan a recuperar y modernizar la democracia es el propósito de este ensayo.*

5 La democracia se instauró en Venezuela a finales de la década de los años cincuenta del siglo pasado, pero es una aspiración (y un intento) que ha estado presente a lo largo de su historia… "El gobierno de Venezuela es esencialmente democrático". Palabras de un diputado en 1869. (Portillo, 1995)

## Antecedentes de estudio

En Venezuela se han realizado numerosos trabajos sobre el tema de la descentralización, particularmente como estudios de caso donde se evalúa la gestión de metas administrativas y resultados de competencias transferidas (descentralizadas) desde el poder central a los estados y municipios (Brewer-Carias, 1994; Chalbaud, 1994; De la Cruz y Barrios, 1994; CLAD, 1997; Mascareño, 1998 y 2000; De la Cruz, 1998). La revisión bibliográfica previa arroja también estudios coincidentes con los objetivos aquí planteados (el papel de la descentralización en la modernización y recuperación de la democracia) en el terreno de sus aspectos políticos y económicos (González de P., 2001; Penfold, 2009; García S., 2013, Mascareño, 2017; Rangel, 2022). Este trabajo quiere añadir y resaltar ilustraciones particulares del accionar descentralizador en esas áreas.

# ORIENTACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA

CAPÍTULO II

## Orientación general

Se trata de un ensayo exploratorio en el que se describen y analizan hechos vigentes y de la historia reciente de Venezuela, y se formulan interrogantes, conclusiones y recomendaciones sobre lo que la descentralización, como un elemento de su cultura política, pueda haber sembrado en materias políticas e institucionales; y a partir de allí se aportan elementos de sus capacidades y posibles aplicaciones en un futuro para recuperar y modernizar la democracia.

## Enfoque epistemológico y metodología a seguir

Según Habermas (1992) son tres los intereses motivacionales detrás de la investigación social: el control, el conocimiento, y la emancipación. Metodológicamente hablando, este ensayo orienta su indagación hacia los dos últimos mencionados. El trabajo a desarrollar es asumido con conciencia de las múltiples aristas por donde puede ser abordado y de la delicada situación en que ha transcurrido la vida de Venezuela en este primer cuarto de siglo, de la cual es imposible abstraerse ni como ciudadano ni como investigador.

Es pertinente contextualizar ambas condiciones, en un enfoque que las considere, que interprete el clima intelectual y vivencial en que se realiza. Al respecto Morín (2008) tiene un planteamiento que recoge lo que se quiere transmitir e incluso, a título de advertencia, recorre todo el desarrollo de su realización: "Así es que el pensamiento complejo está animado por una tensión permanente entre la aspiración a un saber no parcelado, no dividido, no reduccionista, y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto de todo conocimiento" (p. 11).

En la formulación metodológica general a la que se llega fueron tomados en cuenta varios factores, pero dos de ellos son relevantes y conviene destacarlos a continuación:

## El estilo de pensamiento del investigador

En los estudios sobre estos temas se consideran siempre elementos de la personalidad del investigador, como un factor que cuenta en la orientación de su trabajo (Leal, 2011; Martínez, 2012; Morin, 2008).

> Todos nosotros tenemos tendencias para abordar la realidad, ellas vienen dadas por los estilos de pensamiento; los cuales equivalen a la forma como el individuo concibe la realidad. Si la concibe de forma tangible, aprehensible, su proceder es concreto, secuencial y sensorial; si la concibe de forma representacional, su proceder es deductivo, abstracto, explicativo; si la concibe subjetiva, su proceder es introspectivo vivencial; **y si la concibe compleja e indeterminada, su proceder es dialógico, reconociendo lo inacabado e incompleto del proceso productivo del conocimiento**[6] (Leal, 2011, p.25).

Es la identificación con la última de las opciones contenidas en la cita la que sustenta la orientación epistémica y metodológica que se le quiere imprimir al ensayo.

## La naturaleza del tema a investigar

La descentralización y la democracia son hechos multicausales, y están en el pleno centro de la tensa y cambiante situación de la Venezuela de este siglo; por lo cual resultan óptimamente perceptibles desde un enfoque de pensamiento complejo. Su descripción y análisis requieren amplitud en la mirada y un tratamiento con lenguaje variable, adaptable a los momentos cualitativos y cuantitativos que va tomando la investigación. Es por esta razón que se ha escogido el ensayo como forma y estilo de presentación de sus ideas.

## El ensayo como presentación

El Ensayo "es una exposición en prosa, escrita para mostrar un punto de vista personal, sobre un tema que se contempla desde diversos ángulos sin necesidad de agotarlo". (http://academicworks.com).Y se le califica como ensayo exploratorio; es decir, una primera aproximación, pues son muchos los aspectos presentes y muy variados los puntos desde donde pueden ser abordados. De allí la pertinencia de tratarlos con la "libertad" que ofrece el ensayo (Díaz, 2004, p.108).

6 Negritas nuestras.

## La orientación epistemológica

El enfoque epistemológico que orienta el trabajo se sustenta, en principio, en las formulaciones generales de la Teoría Crítica**,** particularmente en sus postulados de orden sociológico. Allí cuentan los intereses del investigador y la naturaleza del tema; pues media la experiencia acumulada en esta época respecto a los temas de descentralización y democracia. "La mente construye su objeto informando la materia amorfa por medio de formas personales o categorías y como si le inyectara, en parte, sus propias leyes. El intelecto sería, entonces, de por sí, un constitutivo estructurante de su mundo" (Martínez, 2012, p.12).

Se toman en cuenta intereses que van más allá de la generación de conocimiento y formulación de teorías, para ubicarse en metas sociopolíticas de renovación de la democracia. Se trata de evaluar una praxis política e institucional (la descentralización como parte de la democracia), de confrontarla con sus resultados y proyectarla en nuevos escenarios y tendencias.

En el ensayo y sus conclusiones hay interés y compromiso en cuanto a la transformación de un orden social. Se busca comprender una dinámica social para luego hacer y aplicar propuestas conducentes a transformaciones sociales. Tal como lo plantea Leal (2011) cuando caracteriza a la Matriz Epistémica Crítico-Dialéctica

> En el proceso investigativo, su propósito no es solamente generar informes y artículos para explicar problemas; su razón fundamental es la eliminación de una situación opresiva, la liberación de bloqueos y de barreras para la acción efectiva. No basta que se comprendan los porqués de los porqués, es necesario hacerle frente a las situaciones con una actitud crítica en busca de la mejor calidad de vida en el entorno (p. 83).

La postura del investigador y el contexto social-vivencial de interacción en que se realiza el trabajo, son elementos condicionantes de lo que se analiza y de los resultados, conclusiones y propuestas. Hay una intencionalidad del autor, hecha explícita en cuanto a los conceptos de democracia y descentralización, y respecto al modelo y resultado, hasta el 2025, del período de gobierno llamado Socialismo del Siglo XXI; así como en lo relativo a la formulación de nuevas propuestas para el tiempo venidero.

Se trata de demostrar el papel relevante de la descentralización en la modernización y defensa de la democracia, y de las concepciones, políticas y ajustes para recuperarla y profundizarla, luego del retroceso que ha estado sufriendo a causa del Socialismo del Siglo XXI, orientado explícitamente hacia la concentración del poder tras la fachada de un modelo de Estado Comunal (Ver: Chávez, 2007; Plan de la Patria, 2007; ley orgánica de las comunas, 2024, Plan de la Patria, 2025).

No obstante, el tratamiento metodológico que quiere darse al ensayo va más allá de la Teoría crítica. Se aplica un paradigma de investigación complejo o mixto, pues en él se acude a elementos cualitativos y cuantitativos de descripción (evidencias, ilustraciones, indicadores sistemáticos) y análisis basado en sustentación teórica, definiciones y conceptos explícitos de diversos planos de las ciencias sociales (Política, Economía, Historia, Sociología, Geografía). Algunos aspectos se acompañarán de indicadores cuantitativos simples, y otros de estadística descriptiva y análisis de series históricas. "En esta concepción, lo cualitativo, lo cuantitativo y lo dialéctico se complementan" (Leal, 2011, p.31).

Se trata, epistemológicamente hablando, y dada la naturaleza del tema y sus objetivos, de un ensayo exploratorio en Ciencias Sociales, sobre aspectos del pasado reciente y la realidad venezolana actual, a los cuales se accede por revisión documental y por observaciones directas sobre el acontecer nacional; se les compara con momentos anteriores de su historia y, en menor medida, con experiencias de otros países.

Es, pues, un enfoque complejo, como compleja es su fundamentación y las implicaciones que pueda tener la aplicación de los resultados. "En todos los campos se constata que la mayor parte de los problemas no pueden resolverse al nivel en que vienen planteados, que su naturaleza forma un rizoma complejo de muy variadas interacciones" (Martínez, 2012, p.10).

Se busca construir conocimiento y nuevas realidades para Venezuela, según los objetivos del Paradigma Mixto-Complejo de la investigación…

> El sujeto investigador enmarcado dentro de este abordaje, se coloca en el centro del proceso productivo del conocimiento y reconoce lo inacabado e incompleto del mismo, por tal razón, busca dialogar con la realidad, más que simplificarla y absorberla, en este proceso se acoge la lógica configuracional para la cual no hay reglas a priori que se puedan sugerir, ya que el investigador es un sujeto activo que involucra sus complejos procesos intelectuales, comprometido con el desarrollo del conocimiento sobre la subjetividad.
> La lógica configuracional es un proceso en el cual el investigador, de forma creativa, organiza la diversidad de lo estudiado y sus ideas en momentos de producción del conocimiento, que encuentra la continuidad en la construcción teórica de lo estudiado (Leal, 2011, p.31).

Y se intenta también producir cambios sociales en el presente, "no sólo pensar en los cambios, sino intervenir en ellos" (Leal, 2011, p.30), al estilo o intencionalidad del Paradigma Cualitativo y la Teoría Critica.

Las especificidades del tema planteado y el enfoque obligan a recurrir a la revisión de una gran variedad de fuentes; en la medida de lo posible, de fuentes oficiales. Se utilizarán momentos ilustrativos del papel de la descentralización en la preservación y modernización de la democracia. "El caso Carmona" y la derrota de

la propuesta de reforma constitucional del 2007 serán analizados como situaciones relevantes.

> El método, por lo tanto, es un constructo a la vez intelectual y operacional que está inserto en un paradigma; pero el paradigma, a su vez, está ubicado dentro de una estructura cognoscitiva o marco general filosófico o, simplemente, sociohistórico (Rodríguez, 2011, p.4).

Otro elemento de la combinación de enfoques aplicados se sustenta en los postulados neoinstitucionalistas (Acemoglu y Robinsón, 2012; North, 1995), considerando la naturaleza de la descentralización como una institución contenida en las leyes y la Constitución Nacional, así como una práctica gubernamental y administrativa de larga data en el país. Los razonamientos y postulados teóricos de ese enfoque permiten una comprensión más allá del terreno político en que actúa la descentralización, en la compleja dinámica de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. Es mucha la importancia relativa de las instituciones, aun reconociendo la limitación para someter a modelos matemáticos o para hacer operativas y objeto de verificación empírica algunas variables de su enfoque. (North, 1995)

Se toman como punto de partida y contexto analítico a los estudios que han caracterizado al país como "rentista petrolero"[7], para considerar la particularidad del Estado venezolano y la dinámica de concentración-desconcentración del poder que le imponen las variaciones de la renta petrolera internacional que percibe y reparte anualmente (Rojas, 2003). Se consideran las definiciones explícitas de democracia y descentralización, a partir de su formulación constitucional, y se les analiza en sus componentes y factores políticos y geográficos, utilizando, entre otros, indicadores y estadísticas electorales, para cualificar sus niveles y su accionar frente a los de concentración del poder y las variaciones de la renta petrolera.

Para efectos evaluativos y de comparación, se destacan las particularidades de la estructura institucional de Venezuela contenidas en las Constituciones de 1961 y 1999 y otros documentos oficiales; específicamente los que declaran a Venezuela como un Estado Federal Descentralizado, y las posibles relaciones con elementos similares del pasado nacional.

Más con fines ilustrativos que comparativos de la importancia que esta materia ha tenido y tiene en la vida política y los arreglos institucionales, se tendrán en consideración experiencias descentralizadoras de otros países.

Como parte final del ensayo se incluirán propuestas y recomendaciones para una profundización de la descentralización en la Venezuela de los años inmediatos por venir, combinándolos con las potencialidades tecnológicas y comunicacionales, y su aplicación en políticas públicas y participación ciudadana.

7 Véase, entre otros, los trabajos de Baptista, A; Domingo, C; Mora et al.; Rojas, A. citados en las referencias.

## Enfoques y definiciones

La importancia de la descentralización puede ilustrarse con las afirmaciones que sobre ella formuló Alexis de Tocqueville en su libro "La Democracia en América", publicado por primera vez en 1835. Allí recoge sus apreciaciones sobre el sistema político de Estados Unidos, país en el que permaneció unos nueve meses en 1831[8]. Por inevitable comparación con las experiencias centralistas y autoritarias que dominaban la Europa que estudiaba y conocía, Tocqueville expresa su escogencia respecto al modelo político-institucional descentralizado: "Aun así, las ventajas *políticas* que los americanos obtienen del sistema de descentralización me harían preferirlo al sistema contrario"; y una página después añade esta precisión: "Lo que más admiro en América no son los efectos administrativos de la descentralización, sino sus efectos políticos (Tocqueville, 2019, p.153).

Otra fuente consultada (Soka, 2019) atribuye a Tocqueville una afirmación que condensa las anteriormente citadas

> La descentralización tiene, no solo un valor administrativo, sino también una dimensión cívica, ya que aumenta las oportunidades para que los ciudadanos se interesen en los asuntos públicos, los hace acostumbrarse a usar la libertad. Estas libertades locales, activas y persistentes, nacen como el contrapeso más eficiente contra los reclamos del gobierno central, incluso si estuvieran respaldados por una voluntad colectiva e impersonal (Soka, 2019).

Es decir, no es solo un asunto administrativo y del poder formal, sino que alcanza la materia de la gobernanza en general. Muchas otras referencias importantes marcan el peso de esa definición en el ámbito internacional, con frecuencia conectada con el tema del federalismo (Naisbitt, 1982[9]; Bell, 2006).

Se trata de una conjunción de ideas, conceptos y prácticas que envuelve, ni más ni menos, una confrontación de fuerzas por el control y ejercicio del poder, que en algunos momentos históricos se ha manifestado como la disyuntiva entre intereses del estamento militar contra la Sociedad Civil, o de intereses regionales coaligados frente a fuerzas político-económicas vinculadas con el gobierno central. A tal panorama se añaden las crisis causadas por la insatisfacción, la valoración y calificación de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental a diferentes niveles, y las identificaciones que hagan con las localidades de su cotidianidad.

En términos modernos, la descentralización es un proceso político e institucional de transformaciones, prácticas y normas que, con respecto al pasado, confiere más poder y responsabilidades a los ciudadanos, a sus respectivos gobiernos estadales y municipales, y a sus organizaciones sociales y políticas, sobre asuntos

8 Habían transcurrido ya 44 años desde el inicio del modelo federal en los Estados Unidos.
9 Su libro "Megatrends", describe 10 megatendencias mundiales, la quinta de las cuales es la descentralización.

de su incumbencia, en comparación con el poder relativo que sobre esos mismos asuntos había tenido hasta entonces los poderes centrales.

La descentralización es una redistribución de las competencias y del poder de decisión sobre los asuntos de un país a favor de las fuerzas estadales y locales, en comparación con las que asumen las fuerzas del centro político y gubernamental del país. Allí se incluyen también aquellas manifestaciones de desconcentración del poder (más unidades de decisión respecto al pasado) y emergencia de fuerzas (individualidades u organizaciones) que se liberan de las ataduras burocráticas centralistas, y que, sustentadas en el sufragio, en la gestión pública y en los liderazgos y recursos estadales y locales entablan una relación de mayor autonomía, respecto al pasado, con el poder central. Se trata de una revalorización y reactivación de las potencialidades políticas, económicas y culturales de las fuerzas e instituciones de base territorial.

La finalidad de la descentralización es mejorar la democracia y la calidad de vida, por el lado de acercar la gestión y el poder de decisión a los ciudadanos, cuando antes esos asuntos se encontraban en manos de centros de poder distantes de ellos en términos políticos y territoriales.

Como orientación de la organización del Estado, la descentralización se acerca al Federalismo, a veces se le utiliza como equivalente; se contrapone al Centralismo, al modelo unitario, que tiende a concentrar poder**,** competencias y decisiones en la presidencia de la república y sus organismos colaterales, y en la capital o centro del país. En todo caso, la descentralización constituye un incremento de la calidad democrática y ha sido aplicada modernamente también en países con estructura u orientación centralista o unitaria (Aveledo, 2019).

Aunque puedan acercarse más a uno que a otro modelo (federal o unitario), las sociedades contienen siempre algo de cada uno de esos extremos y las fuerzas que los representan, hay "grados" (Márquez y Castro, 2000, p. 14). A medida que pasan las turbulencias y se estabilizan, los Estados tienden a moverse hacia formas descentralizadas; al menos este es el signo de estos tiempos. Para el caso que nos ocupa, la Venezuela de hoy y del futuro, y juzgando por el pasado reciente, la descentralización es una reforma necesaria, un camino de sanación política y administrativa de la sociedad; no por un asunto de apego doctrinario o de teoría sino por una conclusión histórica y por un desideratum de lo ocurrido en lo que va desde la segunda mitad del siglo pasado hasta el presente. Busca recuperar el equilibrio entre los poderes

El centralismo en Venezuela es una expresión extrema de la "racionalidad unidireccional", uno de los males que Habermas le atribuye a la democracia moderna; por contraposición, la descentralización se inscribe tácitamente en la propuesta de "democracia deliberativa" (Habermas, 1992); y es, en esencia, una expresión del

debate público permanente de las ideas, que ha expresado insistentemente Amartya Sen como condición principalísima de la democracia (Sen, 2000; 2009).

Se trata también de una suerte de tendencia o corriente mundial que ha alcanzado a los países en desarrollo, por razones, más allá de las políticas, de orden estructural; una especie de imposición surgida de la concentración urbana que opera de manera creciente en el mundo entero.

> De hecho, las políticas de descentralización son funcionales a la globalización, como corolario indispensable para contrastar los efectos de la división que se deriva de estar dentro de las redes de la globalización con las consiguientes ventajas o de ser excluido, con los consiguientes efectos de empobrecimiento y de degradación económica y habitacional (Balbo, 2003, p.72).

Así, pues, no es solo un antiguo modelo político-institucional sino una deriva de la propia modernidad, una exigencia de la globalización, que opera con énfasis y efectos diferentes de una región otra, de acuerdo con los antecedentes de cada país.

> Las transformaciones de los sistemas políticos apuntan en dos direcciones, tal como se anotó anteriormente: a la integración de grandes espacios geoeconómicos, transfiriendo poder hacia arriba, hacia estructuras internacionales; y a la descentralización, mediante el fortalecimiento de los espacios territoriales locales, transfiriendo poder hacia los estados y municipios (González, 2004, s.p).

Está lejos de considerarse solo un asunto administrativo o de gobierno. Ha sido evaluado desde distintas esferas de comprensión. Hay formulaciones y modelos de sistematización de sus contenidos. En palabras de Rangel:

> La doctrina de las ciencias económicas, políticas y jurídicas sustenta de forma sólida las ventajas potenciales de los sistemas de gobierno multinivel o multijurisdiccionales, regidos bajo el principio de subsidiariedad [1]. Se han propuesto razones de eficiencia para solventar fallos del Estado, mayor eficacia de las administraciones, mejores posibilidades de adecuar la oferta pública a las particularidades de cada territorio, mayor capacidad de representación y legitimidad de las autoridades locales elegidas directamente, y el hecho de ser más flexibles y adaptables en un mundo de vertiginosos cambios, impulsados por la globalización y las tecnologías digitales (Rangel, 2022. p.1).

Desde hace tiempo existen organismos internacionales especializados en la institucionalización de la descentralización, que no solo sistematizan la información sobre sus múltiples componentes y aspectos, sino que arrojan balances y evaluaciones sobre sus logros e insuficiencias. Tal es el caso, por ejemplo, del Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales (WOFI). En las conclusiones principales de su "Informe de Síntesis" del 2022, se sostiene lo siguiente:

> Los marcos de descentralización han seguido evolucionando en muchos países del mundo. Muchos de ellos se han reformado para asignar responsabilidades entre los niveles de gobierno de manera más clara y para asignar los fondos necesarios correspondientes para cumplirlas (p.12).

La descentralización es, pues, un asunto de absoluta vigencia política, una necesidad institucional y una exigencia derivada de las mismas fuerzas involucradas en la globalización; que activa liderazgos, recursos y territorios de manera creciente, y que pone a prueba capacidades y potencialidades para incorporarse al desarrollo en el más amplio sentido de la palabra. No obstante, en Venezuela se ha querido aplicar una orientación de sentido contrario. Es eso lo que ha estado ocurriendo desde comienzos del siglo XXI.

El enfoque que aquí se utiliza no va a centrarse en el aspecto doctrinario de la materia, más bien se formula en el contexto de la revisión del tiempo democrático mencionado. Aunque existía como propuesta, la descentralización vino desde arriba, surgió como una salida política a una coyuntura crítica (Urbaneja, 1998); es decir, se considera a la descentralización como un hecho de la democracia, más que como un modelo teórico general en cuanto a organización del Estado.

La descentralización es un estado particular de la dinámica institucional, política y territorial de un país. Aplicada al caso venezolano ha cambiado significativamente las relaciones y la calidad democrática iniciada en los años sesenta del siglo veinte, y ha jugado un papel decisivo en lo ocurrido desde entonces hasta el presente (2025).

# EL MOVIMIENTO PENDULAR

CAPÍTULO III

## Venezuela: un país sin equilibrio político-institucional

## Antecedentes históricos

Un desagregado de los asuntos que han predominado en la forma de organización del Estado y sus instituciones en la historia de Venezuela incluye los siguientes: el grado de autonomía y la preminencia de las subunidades político-territoriales, la manera de designar sus autoridades y la relación con el gobierno central; las posibilidades o prohibiciones de establecer aduanas y cobro de impuestos, organización de ejércitos y policías, administración de sus minas y otros recursos naturales; el alcance territorial de los tribunales y las leyes, y la distribución territorial de los aportes económicos del gobierno central. Muchos de ellos siguen vigentes, son asuntos recurrentes en el proceso de construcción y consolidación del Estado venezolano (Velásquez, 1999).

Históricamente hablando, también desde muy temprano la descentralización ha estado presente en los asuntos políticos y administrativos venezolanos; y no por casualidad, pues Venezuela fue el segundo país que aplicó una estructura federal, luego de los Estados Unidos (Brewer-Carías, 1993). Para el año 1869, el diputado venezolano J. M. Portillo, haciendo comentarios a la Constitución Federal Reformada, escribía:

> El gobierno de Venezuela es esencialmente democrático; *popular*, porque todos sus poderes emanan originariamente del pueblo; *electivo* porque la elección ya directa, ya indirecta es la manera de constituirlos; *federal*, que en el lenguaje político quiere decir lo mismo que descentralizado, porque el buen sentido y la experiencia comprueban que las naciones que corren grandes riesgos en su vida interior, son las centralizadas, porque tienen, al decir de un célebre escritor, un cerebro apoplético sobre un cuerpo desmayado y yerto (Portillo en: Miranda y Ruiz, 1995, p.60).

La historia del país confirma una permanente inestabilidad en cuanto a la duración y alcance del tipo de estructura institucional que se ha ensayado a lo largo

del tiempo, bien sea si se trata de las formas federalistas o centralistas que se apliquen. La práctica de la descentralización ha tenido en Venezuela una presencia permanente, aunque muy irregular. Ha sido parte de un debate y un accionar constante sobre la forma de organizar el Estado (Caballero, 1998), y de la confrontación política por la participación de las fuerzas y actores que hacen vida en las subunidades territoriales (regiones, provincias, estados, distritos, municipios, cantones, parroquias, etc.) en la distribución del poder y la gestión de sus asuntos.

Se puede constatar que a cada aprobación de una nueva Constitución o reforma, encaminada hacia uno de los dos modelos institucionales extremos, le sigue un proceso de evasiones, presiones, cambios, conflictos, etc. , que terminan dando lugar a prácticas y orientaciones contrarias a lo estatuido y que, a su vez, con el tiempo, conducen a reformas o nuevas constituciones orientadas hacia el modelo opuesto (Hernández, 1994).

## El movimiento pendular

Por eso hablamos de la existencia de un movimiento pendular en el que se pasa de intentos federales de organización (un extremo del péndulo), a aplicaciones centralistas y autoritarias por parte de las fuerzas que lo han impulsado, que luego logran institucionalizarse (otro extremo del péndulo); para iniciar después un tránsito en sentido inverso, desde presiones y luchas de coaliciones entre fuerzas emergentes y viejos actores políticos, hacia el otro extremo, sin detenerse ni encontrar un equilibrio.

Hemos vivido en una permanente resistencia en cuanto a la organización institucional, en una mezcla confusa de puntos de vistas doctrinarios y aplicaciones concretas de la misma índole. Como si fuera irresistible la tentación de concentrar y preservar poder, o porque los contenidos constitucionales y legales aprobados y sus aplicaciones no son de la calidad suficiente ni cuentan con el apoyo necesario para que se sostengan y se consoliden en plazos largos. Muchos países en el mundo han vivido procesos semejantes, pero han encontrado luego un equilibrio.

## Constataciones del movimiento pendular

Las civilizaciones prehispánicas que predominaron en las regiones que luego formaron a México y Centroamérica, y también las del altiplano Andino Suramericano, se caracterizaban por ser estructuras verticales y con altas concentraciones de poder, formas imperiales; por el contrario, en los grupos aborígenes que poblaban lo que luego constituyó el territorio venezolano había una alta dispersión geográfica y mucha autonomía. “En cambio acá los conquistadores

tuvieron que irse peleando palmo a palmo el terreno con la inmensa cantidad de pequeños caciques desparramados por toda la geografía de lo que hoy es Venezuela" (Caballero, 1998, p.122).

Por estas razones sus precarias alianzas fueron más entre iguales, horizontales, que jerárquicas, verticales; pueden considerarse como de un federalismo primitivo. Estos hechos marcaron las características de poblamiento y ocupación del territorio durante el período de conquista y colonización de lo que terminó agrupándose en la Capitanía General de Venezuela en 1777. Se consolidaron unidades político-territoriales muy aisladas unas de otras, el germen de las provincias (Estaba, 2017). Tenían más vinculación con los centros de gobierno imperial que entre ellas mismas, y así eran tratadas administrativamente en la estructura colonial. Al interior de las provincias, las municipalidades y sus respectivos cabildos apuntalaban esas estructuras como formas de gestión y gobierno local.

Desde esas unidades político-territoriales se iniciaron los pasos independentistas. El 19 de abril de 1810, hito histórico en estos asuntos, fue una rebelión local**,** en el cabildo de Caracas. Una de las principales iniciativas que allí se tomó fue la solicitud de que se produjesen pronunciamientos semejantes en todas las provincias. Lo que ocurrió en 1811, que condujo a la declaración de la independencia el 5 de julio de ese año, se consolidó en un congreso de representantes de las provincias.

La federación en Venezuela, pues, era una situación de hecho, por los aislamientos geográficos de las regiones y sus relaciones con los centros de poder. Esas unidades territoriales buscaban reconocimiento y preservación en una nueva institucionalidad nacional: el federalismo (Velázquez, 1998; Caballero, 1998). Venezuela nació, constitucionalmente, como una federación de provincias, aunque se les llame indistintamente estados. Así está estipulado en la primera constitución, sancionada el 21 de diciembre de 1811[10]:

> hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LOS ESTADOS DE VENEZUELA Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados" (…) En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad e Independencia. Constitución de 1810 (Cervantes Virtual, b, s.f.).

Igualmente se hace mención en ella de la noción de "Estados Unidos de Venezuela" (art. 13) que será adoptada posteriormente como definición oficial. Ese diseño político-institucional fue duramente criticado por Simón Bolívar en el

10 Constitución Federal para los Estados de Venezuela. En: (Cervantes Virtual (b) s.f.). Esta constitución fue derogada el 21 de julio de 1812 por la capitulación de Francisco de Miranda.

Manifiesto de Cartagena[11], donde llegó a señalarlo como una de las causas de la pérdida de la primera República (Olavarría, 1988). Su duración fue de apenas 7 meses.

En el libro "Ideas de la federación en Venezuela, 1811 a 1900". Tomos I y II. (Monte Ávila Editores, 1995), se encuentra condensada una gran variedad de materiales y puntos de vista de defensores y detractores de los modelos mencionados. Lo que allí se contiene es ilustrativo de una abundante documentación sobre el tema; y permite confirmar, no sin asombro, que el dilema ha existido desde siempre, y también lo complejo del problema. Se reitera lo actual del movimiento pendular en que hemos vivido en cuanto a la más virtuosa manera de organizar nuestra sociedad, según los intereses y convicciones de los grupos e individuos en cada momento; teniendo como uno de los extremos del péndulo una manera federal o descentralizada, y en el otro extremo, una forma unitaria o centralizada.

Como se verá en la descripción sucinta que se hace a continuación, hasta ahora no ha habido manera de encontrar un punto de equilibrio, que se detenga el péndulo. Decía Córser, ya en 1869… "Ninguna escena desconsuela más que un pueblo a quien están matando sus instituciones" (Córser, En: Miranda y Ruiz, 1995, p. 155).

Entre la constitución de 1811 y la aprobada en 1864, al final de la guerra Federal, se aplicaron otras 5 constituciones, marcadas todas por la tensión entre las formas federales y centralistas en la estructura del Estado; pero la práctica fue un ejercicio de dictaduras militares (al menos hasta 1819 en que se realiza el congreso de Angostura). Ese período histórico incluye la integración de Venezuela a la Gran Colombia (1821-1830), marcado por las ideas de Simón Bolívar en esa época, que se inclinaban más claramente hacia un modelo de corte centralista. Los departamentos (4 para Venezuela) que estructuraban al territorio de esa gran república estaban gobernados por intendentes designados directamente por el presidente, que desde el comienzo reaccionaron contra el centralismo.

La Constituyente de Valencia en 1830, bajo el liderazgo de José Antonio Páez, acuerda la separación de Venezuela de la Gran Colombia. Se intenta entonces una suerte de estructura mixta, centro-federal, con el territorio venezolano dividido en provincias y cantones. Las provincias elegían diputados. Los consejos de diputados de los cantones de cada provincia escogían una terna de candidatos para que el poder ejecutivo nacional escogiera de entre ellos al gobernador provincial.

Hubo una reforma constitucional en 1857 (presidencia de J. Tadeo Monagas). Se aumentó el período de gobierno presidencial y se estableció la posible reelección,

11 No porque lo considerara malo, sino porque su perfección lo hacía inapropiado para una sociedad como la nuestra.

se creó el cuarto poder o poder municipal (añadido al ejecutivo, legislativo y judicial). Los gobernadores serían de libre nombramiento y remoción por el presidente.

Ya en 1858 se modificaba nuevamente la constitución, previo derrocamiento de Monagas. Pedro Gual, uno de los redactores de la nueva constitución señalaba que…

> la descentralización del Poder Público se ha efectuado de la manera más compatible con el estado actual de la república y con las indicaciones de la opinión, en el ensanche que se la ha dado al Poder Municipal, ensanche que conducirá por corta y segura senda a la completa federación (Velázquez, 1998, p.9).

Allí se restituyó a las provincias la potestad de elegir por votación directa a sus gobernadores. Tres años después, un golpe de estado dirigido por J.A. Páez aplicó una nueva constitución (1861), que mantuvo vigencia hasta el triunfo de la revolución federal en 1863. Con la constitución de 1864, entre otras cosas, los estados recuperaban su soberanía.

La de 1864 pretendía dejar atrás los autoritarismos y la verticalidad de los gobiernos que liderizaron las guerras contra España y alcanzaron la independencia (Velázquez, 1998). Consagraba a los estados como las principales unidades político-territoriales, con un alto grado de autonomía en sus asuntos respecto al gobierno federal (cada estado elegía a su respectivo presidente), con potestades para administrar los productos naturales de su territorio, autonomía judicial y formación de milicias. Con los votos de sus ciudadanos cada estado elegía un candidato a la presidencia de la república. El presidente sería quien sumara más estados a su favor (cada estado un voto). Con base en esa estructura, se cambió el nombre al país. Pasó a llamarse Estados Unidos de Venezuela, y estaba constituido por 20 estados. En esa constitución se estableció presupuestariamente una renta para los estados o Situado Constitucional. (Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 22 de abril de 1864).

Esa constitución fue objeto de reformas en 1871 y 1874, para modificar, sobre todo, el tamaño de los estados y los lapsos de duración del período presidencial y su forma de elección (Entre 1870 y 1888 Guzmán Blanco mantuvo su hegemonía dictatorial). Se mantuvo hasta 1901 la elección directa de los presidentes de estado. Hubo nuevos intentos y reformas en 1889, 1891 y 1893 (Joaquín Crespo) que regresaban a la elección por voto universal del presidente y a la duración del período presidencial instituido en la constitución de 1864. A comienzos de 1899, durante el gobierno de Ignacio Andrade se produce un acuerdo entre el presidente y el congreso para que éste designe provisionalmente a los gobernadores.

Pero ya a finales del siglo XIX, en otro movimiento del péndulo, Cipriano Castro irrumpe (1899) desde los andes venezolanos enarbolando las banderas de una

"Revolución Restauradora", autodenominada así porque su objetivo era, precisamente, restaurar el federalismo que, a su juicio, se había aplicado y abandonado. Su primera proclama condenaba, precisamente, el acuerdo entre el congreso y Andrade. Reinstaurar la división político territorial de 20 estados era una de sus justificaciones; estos habían sido reagrupados en 7 por los gobiernos de Guzmán Blanco. Una vez en el poder (octubre de 1899), Castro aprueba una nueva constitución (1901) en la que rige la organización de veinte estados, se aumentan considerablemente los poderes del jefe de Estado, se eleva el período presidencial a seis años, se elimina el sufragio universal y se le encomienda a los concejos municipales la elección del presidente, y luego a una selección de diputados (Velázquez, 2010). El péndulo moviéndose hacia una nueva concentración de poder.

Apenas cuatro años después (abril de 1904) una nueva constitución reduce el número de estados a 13 y los distritos pasan a ser la base de la organización primaria de la República, consagrándoles su autonomía. Como jefe militar de La Restauradora, J.V. Gómez terminó combatiendo y derrotando a líderes y caudillos que controlaban diferentes regiones del país y creando, bajo su férreo mandato, el primer ejército de alcance y estructura nacional.

Castro se retira por motivos de salud y asume Gómez, quien impone un largo periodo dictatorial (1908-1935), creando instituciones centralistas (Constitución de 1909. El presidente es elegido por el Congreso, dura 4 años, y nombra a los gobernadores) que se reforzaron con los ingresos que el Estado comenzó a percibir como impuestos pagados por las compañías extranjeras que explotaban y exportaban el petróleo.

Gómez reformó 7 veces la constitución, llegó a ejercer la presidencia mediante encargados, se le posibilitó gobernar desde Maracay, subió a 7 años la duración del ejercicio de la presidencia, y se permitió su reelección (1914). En la constitución de 1925 se ratificó y detalló el Situado Constitucional, y el nombramiento de los presidentes de estados se hizo potestad del mandatario; así continuó ocurriendo hasta después de su muerte en diciembre de 1935. La concentración del poder había llegado con Gómez, nuevamente, a su máxima expresión.

El movimiento pendular comenzaría a desplazarse irregularmente hacia el otro extremo con los gobiernos de López Contreras (1936-1941) y Medina Angarita (1941-1945). Un golpe de estado (octubre de 1945) interrumpió la presidencia de Medina al final de su ejercicio. Terminaba la transición posgomecista, que flexibilizó las estructuras institucionales, disminuyó la duración del período presidencial y permitió una mayor presencia de fuerzas políticas opositoras.

Una Asamblea Constituyente redactó una nueva constitución en 1947. Se elegiría por primera vez al presidente y los parlamentarios mediante voto universal directo y secreto de todos los ciudadanos mayores de 18 años. Los propulsores de esta

reforma habían liderizado el derrocamiento de Medina Angarita. En esa oportunidad cambiaron el nombre al cargo de "presidentes de estado" por el de "gobernadores". El país se seguía moviendo hacia formas democráticas y descentralizadas.

En la constitución del 47 se dejó abierta la posibilidad de que los estados eligieran a sus gobernadores, pero no llegó a aplicarse por resistencias del propio liderazgo y porque un nuevo golpe de estado derrocó al presidente Rómulo Gallegos apenas unos meses después de asumir el poder en 1948, y abolió la constitución. Otro movimiento del péndulo hacia la concentración del poder.

Comenzaba un nuevo período dictatorial que culminaría en enero de 1958 con el derrocamiento de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, y con la aprobación de la constitución democrática de 1961. El país entró en una nueva era política, de relativa normalidad y alternancia democrática del poder mediante elecciones. La oscilación se había movido, nuevamente, hacia la desconcentración. La democracia era su nueva manifestación.

# DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

IV CAPÍTULO

## El contexto de la Constitución de 1961

La expresión moderna en que se sustentó la descentralización es, no por casualidad, la constitución de la Venezuela democrática. La constitución de 1961, que regía para el momento en que surge la descentralización (1989). Siete de sus artículos sustentan los conceptos básicos de democracia y descentralización que aquí se consideran

> Artículo 2.- La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución.
> Artículo 3.- El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo.
> Artículo 4.- La Soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.
> Artículo 22.- La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el Artículo 3 de esta Constitución
> Artículo 27.- La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.
> Artículo 113.- La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías.
> Artículo 137.- El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

Se trata, pues, de una democracia federal[12] que se organiza sobre la división vertical del poder (nacional, estadal, municipal), prevé la elección de gobernadores y deja margen para un gobierno municipal democrático; es decir, allí están contenidas la descentralización político-territorial, y la transferencia de competencias desde el

12 Una de las dos cámaras (senadores y diputados) de su poder legislativo es una representación de los estados (diputados).

poder central hacia los estados y municipios (descentralización administrativa), y el derecho de todas las fuerzas políticas a tener presencia y representación de acuerdo a los votos que obtengan en los comicios correspondientes. En cuanto a los artículos 22 y 27 de este diseño institucional encontraron concreción solo a partir del año 1989; es decir, 28 años después ¿Por qué?

Parece manifestarse aquí, desde el inicio mismo de la democracia en Venezuela, lo que Dahl (1989) quiso recoger en su definición de Poliarquía, para referirse a esas aproximaciones, siempre incompletas, de todo intento democrático; al punto de que pudiera decirse que la democracia es solo un modelo ideal, que no tiene existencia real, que ningún intento particular llega al óptimo de posibilidades de la combinación de dos factores: participación mínima en elecciones y representación y, a su vez, mínimo debate público y libertades; variables que toma ese autor para medir las expresiones concretas de democracia en cada país (Dahl, 1989).

La imperfección democrática venezolana parecía ser, desde la formulación de Dahl, la no aplicación de la elección de gobernadores y la descentralización del poder con diferentes modelos de estructura municipal.

Pero puede asomarse, también, otro tipo de explicaciones o causales, como lo hacen Acemoglu y Robinsón: "Venezuela también hizo la transición a la democracia después de 1958, pero esto ocurrió sin cesión de poder a las bases y no creó un reparto pluralista del poder político" (Acemoglu y Robinsón, 2012, p. 1.108).

Es decir, la joven democracia no avanzó en el sentido político de la descentralización trazado en su constitución. Se produjo un desfase. Pesó más la intencionalidad democrática del ejercicio del voto que su profundización[13]. No hay que olvidar que ella no nació como un sistema de reformas graduales. Por surgir del derrocamiento de una dictadura, la democracia venezolana es una democracia reactiva, en alerta permanente contra las amenazas; pero, además, otros espectros del pasado se despertaban en esos momentos y siguieron activos[14] (Velázquez, 1998).

A alguna parte de su liderazgo le seguía produciendo "escozor" la elección directa de los gobernadores; como había ocurrido ya en la constitución de 1947[15]. Dice Ramón Guillermo Aveledo:

13 La elección por votación popular, aplicada por primera vez en 1948, truncada casi de inmediato con el derrocamiento de Rómulo Gallegos por los militares (que gobernarían dictatorialmente hasta enero de 1958, cuando otra insurrección rescató la democracia), debe haber pesado mucho en lo que ocurrió a partir de 1959. Los mismos actores de 1945-1948, controlaron el poder a partir de 1959, cuando Rómulo Betancourt ganó la presidencia de la república.

14 Luego de aprobada la constitución de 1947, Raúl Ramos G, dirigente de AD, insistió en que se convocara de inmediato la elección de gobernadores. No lo logró. Esto dio lugar a la primera crisis histórica de AD. El derrocamiento del presidente Rómulo Gallegos ese año pospuso el debate (Velazquez, 1998, p13). Luego de aprobada la constitución del 61 ocurrió algo parecido. El mismo Ramos G insistió sin éxito y terminó creando la primera división de AD. Fundó un nuevo partido, el ARS.

15 En esa Constitución comenzaron a llamarse gobernadores, antes se les llamaba presidentes de estado.

> En la Asamblea Constituyente que dictaría la Carta de 1947, se debatió la elección popular de los gobernadores de estado, incluida en el informe de la comisión redactora del proyecto, pero no fue aprobada en el pleno porque la mayoría del partido AD cambió de posición y tuvo el apoyo de los dos asambleístas comunistas (Aveledo, 2014, p. 29).

Es decir, no aprobó explícitamente la elección de los gobernadores, sino que lo dejó como potestad general, como competencia de los mismos estados; eso se repitió en 1961. Además, a esas fuerzas les quedó nuevamente el camino de la postergación de lo aprobado, que se extendió hasta 1989.El miedo a los fantasmas de los fraccionamientos regionales del siglo XIX y a los de las dictaduras y asonadas militares del siglo XX servían de excusas para mantener el centralismo que acompañaba a buena parte del liderazgo de la democracia de comienzos de los años sesenta. Todavía en los años ochenta, a pesar del tiempo transcurrido, las propuestas descentralizadoras de la COPRE encontraban resistencia.

## Los pasos previos a la descentralización

El antecedente más cercano de la descentralización nace con la democracia misma, con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) y el Sistema Nacional de Planificación (Decreto N- 492 del 30/12/58) (Chen y Zambrano, 1982). Se iniciaron los programas de regionalización con propuestas formuladas con asistencia técnica de las Naciones Unidas.

Se avanzó en la creación de la Comisión Nacional de Administración Pública y se comenzaron a crear las corporaciones regionales de desarrollo (CVG. 1960; CORPOANDES Y CONZUPLAN 1964; FUDECO, 1966). En la constitución de 1961 se incluye una descentralización administrativa (art. 137) para que estados y municipios asuman competencias nacionales luego de que reciban la aprobación del Congreso.

Pero la necesidad de consolidar la democracia y el ingreso petrolero dejaban en segundo orden de importancia asuntos de eficiencia administrativa, crecían el gasto y el empleo públicos como formas populistas de legitimación. La tendencia era, más bien, hacia la "centralización de las decisiones estratégicas y cotidianas en la cúpula de la administración pública nacional hasta asumir funciones propias del municipio" (Ochoa, 1997, p.2).

En 1969, con el comienzo de la gestión de R. Caldera en la presidencia de la república, se inició un proceso de reforma administrativa (marzo de 1969) dirigida a todos los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, a los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y a las Empresas del

Estado, que incluyó el objetivo de "adaptación de la desconcentración administrativa nacional a las regiones administrativas" (Instrucción Presidencial Sobre la Reforma Administrativa en la Administración Pública Venezolana, 1970, p. 485). La reforma buscaba…

> fijarse criterios racionales para agrupar diversas unidades y direcciones, buscándose la formación de una estructura piramidal con el objeto de reducir el ámbito de control inmediato de los Ministros, de elevar el nivel de los funcionarios adscritos directamente a los mismos, y facilitar el proceso de delegación de atribuciones que consecuencialmente deberá realizarse (p. 491).

En 1969 se habían creado mediante decreto ocho regiones administrativas. En la parte estructural de la reforma propuesta se intentaba que cada ministerio o instituto autónomo del estado se adaptara al proceso de regionalización del desarrollo económico y social.

> En la desconcentración administrativa que se proponga de cada Ministerio e Instituto Autónomo a nivel de cada una de las ocho Regiones Administrativas del país, deberá tenerse en cuenta que los organismos regionales deberán ser los agentes del desarrollo de la respectiva región y, por tanto, deberán estar estrechamente coordinados con todos los organismos nacionales establecidos en la región correspondiente, así como con las administraciones estadales y municipales respectivas y, en particular, con la oficina de Coordinación y Planificación de la Región (p. 494).

Allí no se aludía a la transferencia específica de competencias entre niveles gubernamentales; más bien se insistía en adaptaciones administrativas para el desarrollo y evitar la duplicación de funciones por el crecimiento desordenado que había vivido la administración pública. Prevalecía la visión administrativa-regional, no la del modelo federal constitucional contenido en la Constitución de 1961, que asigna competencias específicas a estados y municipios, que transfiere poder de decisión a los gobiernos de esas instancias.

Los saltos en el ingreso petrolero iniciados en diciembre de 1973 (de magnitudes no conocidas hasta ese momento) y la orientación que aplicó el gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1974 (La Gran Venezuela) de reforzamiento del peso del estado y su actividad en las industrias que de inmediato nacionalizaría, dejaron atrás las orientaciones anteriores. La bonanza imponía unas urgencias de gastos, un incremento del empleo y la burocracia públicas no del todo compatibles con mayores racionalidades administrativas y sí con una mayor concentración del poder. Las reformas se orientaban hacia criterios de eficiencia y productividad en las industrias públicas, una suerte de "descentralización funcional para facilitar la tecnocratización de las empresas" (Ochoa, 1997, p.132). Luego el descenso del ingreso petrolero y la crisis fiscal de comienzos de los años ochenta impusieron nuevos enfoques al manejo general del Estado.

A comienzos del gobierno de Jaime Lusinschi (1984-1988) fue creada La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que propuso explícitamente una modernización basada en la descentralización político-territorial y la simplificación administrativa (COPRE, 1998).

El recuento expuesto en las páginas anteriores ha querido sólo mostrar indicios de la dinámica pendular y los antecedentes de la descentralización. No es un objetivo del trabajo su reconstrucción histórica detallada ni el estudio sustancial de aspectos doctrinarios o conceptuales. Busca sí asomar los ecos de lo pasado y evidenciar las coincidencias con el presente para considerarlas en todas sus variantes; pues de esa comprensión pueden derivarse propuestas y acciones de corrección y reformas para el futuro inmediato.

Dejando planteada la generalidad del proceso histórico, se pone énfasis ahora en la expresión actual del vínculo entre descentralización y democracia, en sus expresiones institucionales y políticas, y en sus definiciones explícitas a partir de su formulación constitucional. Se le analiza en sus componentes y factores políticos y geográficos, utilizando, entre otros, indicadores y estadísticas electorales, para cualificar sus niveles y su accionar frente a los indicios de concentración del poder y las variaciones de la renta petrolera (Véase, entre otros, los trabajos de Baptista, A; Domingo, C; Mora et al.; Rojas, A. citados en las referencias).

Este ensayo quiere acercarse al análisis de las condiciones que hicieron posible el surgimiento de la descentralización en el período democrático y los efectos de su aplicación hasta el presente, porque también sobre sus bondades, desde 1999, llegó Chávez al poder (y el Socialismo del siglo XXI, tras él), para luego, como en el pasado, alejarse hacia el extremo del autoritarismo: al menos en esta materia, la historia en nosotros es un presente y hay que tomarla muy en cuenta ¿Qué fuerzas han actuado en este nuevo movimiento del péndulo?

## Antes de 1989. "El caracazo" y otros indicios

En Venezuela, a finales de los años ochenta del siglo pasado, una conjunción de factores sociales, políticos y económicos que se venían acumulando gradualmente terminan por aflorar de manera inusitada el 27 de febrero de 1989, con un estallido popular (El Caracazo). Una creciente exclusión social y política, y la rigidez burocrática de la dirigencia y los partidos terminaron creando frustración y desesperanza. Fue una suerte de catarsis sociopolítica, que se inició como condena a un plan de medidas económicas con las que Carlos Andrés Pérez pretendía dar inicio a su gobierno, apenas un mes después de haber asumido por segunda vez la presidencia de la república con un altísimo respaldo electoral (52% de la votación). Las medidas formaban parte de un acuerdo del nuevo gobierno con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Se entiende más la naturaleza de la reacción social y la frustración que la produjo si se recuerda que la mayor bonanza petrolera, hasta ese momento, se había vivido durante el primer gobierno (1974-1978) del mismo mandatario, distribuida mediante un programa populista e intervencionista (Martín, 1995). Los votantes le habían dado de nuevo su respaldo a C. A. Pérez pensando que se regresaría a aquella situación de abundancia y no que se iniciaría con un aumento de los precios de la gasolina en el mercado interno y el inmediato aumento al precio de los pasajes del transporte público; de allí la virulenta reacción. Tal fue el origen concreto de "El Caracazo".

Al lado de numerosas manifestaciones de protestas pacíficas en varias ciudades del país, se produjo la quema de unidades de transporte, saqueos y actos de vandalismo, y una muy fuerte represión militar (se desconoce hasta hoy la cifra exacta de muertos ni hay responsables por lo ocurrido)[16]. Eran las primeras manifestaciones de una crisis que se venía gestando en el vientre de la Venezuela democrática y que seguiría dando indicios inmediatos de su magnitud y complejidad (Blanco, 2002). En el año 1992 se produjeron dos intentos de golpe de Estado (4 de febrero y 27 de noviembre) liderizados por militares. Ya para el año 1993, sin duda bajo el efecto de los sucesos recientes y a propósito de las exigencias de una necesaria reforma constitucional, se mencionaba la necesidad de "ampliar los límites de lo que ahora podemos percibir claramente como una democracia encerrada dentro de moldes más bien estrechos" (Paredes, 2003, p. 7).

El balance lo que hace es evidenciar lo paradójico de la situación: aun en democracia, se había producido, entre otras cosas, una nueva acumulación y concentración de poder en la que jugó un papel muy importante la negligencia y burocratización de los partidos políticos[17] y el poder que le concedía "a Caracas" y al presidente de la República el ingreso petrolero recibido por el gobierno central.

Nos habíamos estancado, en el mejor de los casos, en una democracia centralista (que hacía aguas) o, tal vez, más exactamente, en un autoritarismo suavizado, velado por las dádivas distributivas del petróleo; así se hicieran elecciones y hubiera alternancia del poder. Bajo la sombra de la democracia, el péndulo se había movido, otra vez, hacia la concentración del poder.

Aparte de las consideraciones políticas que se evidencian en esta situación, hay un asunto allí de orden práctico y de calidad de vida: si todo exige la anuencia y autorización del poder central, las decisiones se van haciendo cada vez más lentas e ineficientes, es poco el control real sobre las políticas públicas y más lejana la

16 Se creó COFAVIC. Una ONG que asumió los reclamos de los familiares de las víctimas. Fueron alrededor de 400 fallecidos. (López Maya, 2005: 75)

17 A mediados de los años sesenta, dentro de Acción Democrática, un grupo de dirigentes reclamó el cumplimiento del mandato constitucional de elegir gobernadores y alcaldes. La pugna produjo una división dentro de ese partido. Los disidentes formaron el ARS, con Raúl Ramos Jiménez a la cabeza. (Velázquez, 1998)

posibilidad de exigir responsabilidades y compromisos; es escasa la capacidad de supervisar y ejercer contraloría ciudadana.

La democracia deja de internalizarse en la emocionalidad, desaparece como un componente fundacional de la cultura, se diluye y termina convertida en una caricatura que el ejercicio del sufragio cada cinco años no puede ocultar por mucho tiempo. A todo lo cual hay que añadirle el efecto de exclusión social creciente que se impone en el reparto de la renta petrolera, esencia de la legitimidad sociopolítica del país.

El malestar de fondo seguía aumentando. El Caracazo fue su expresión más violenta y coyuntural, pero otros indicadores también lo confirman. El tiempo iría evidenciando que la crisis era mucho mayor de lo que unas ciertas reformas podrían corregir. Pareciera que siempre se llega tarde a la aceptación de los cambios, pocas veces se corrigen los errores a tiempo.

La abstención electoral, vista históricamente, puede resultar un buen indicio de la "salud" de un determinado sistema político. Desde la instauración democrática y las elecciones de 1958 hasta el año 1983, este valor se mantenía por debajo del 12%. En la elección siguiente, en 1988, llegó a 18%. Se empezaba a manifestar la decepción o el desinterés por la aún joven democracia. Ese solo dato debería haber encendido las alarmas y activado de inmediato reformas modernizadoras.

Ya se había disuelto el Pacto de Punto Fijo[18], sus partidos principales habían sufrido divisiones importantes; hubo un atentado contra el presidente Rómulo Betancourt, un par de intentos de golpes de Estado, un movimiento guerrillero insurreccional quiso abrirse paso por cerca de una década. Todos estos aspectos, señales de problemas de fondo, parecían pesar menos que los considerables logros económicos en el reparto de la renta petrolera, de subsidios y estímulos al sector privado y los efectos positivos del gasto público en infraestructura, salarios, equipamiento y servicios básicos.

Se hicieron numerosas advertencias y propuestas. De particular importancia fueron los estudios y recomendaciones que formuló la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE)[19], y que fueron presentadas en varias oportunidades, una de ellas a comienzos del año 1988; pero la dirigencia del país parecía negarse a reconocer la magnitud de los problemas acumulados. El presidente saliente (Jaime Luscinchi.1984-1988), bajo cuyo gobierno fue creada la COPRE, desechó esas propuestas modernizadoras, calificándolas como no obligantes para su gobierno (los congresistas de su partido, AD, lo apoyaron).

18 Se llama así al acuerdo entre amplias fuerzas políticas, económicas y militares que participaron en el derrocamiento de Pérez Jiménez y para defender el modelo democrático que se aplicó de allí en adelante. Se firmó el 31 de octubre de 1958.

19 La COPRE. Creada por el Decreto 403 del 17 de diciembre de 1984. Sus líneas directrices fueron modernización y democracia. Varias de sus recomendaciones se mencionaban como de "aplicación inmediata".

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio continuidad y reforzó esas recomendaciones, poniendo énfasis en la descentralización (De la Cruz y Barrios, 1994). Dentro de la democracia, el péndulo político e institucional se había movido nuevamente hacia el autoritarismo y la concentración del poder.

Desde 1960, en la Constitución Nacional "dormía" no solo la posibilidad de la elección de gobernadores y alcaldes que la COPRE propuso nuevamente con carácter de inmediatez[20]; sino también la sustentación de otras posibles transformaciones (artículo 137 de la constitución de 1961). Otra vez, como en el pasado, el malestar social acumulado produjo una cadena de explosiones y sacudidas.

20 El trabajo de consultas, la búsqueda de consensos y la promoción modernizadora de la COPRE, y los documentos que produjo, siguen siendo de enorme importancia para la democracia. Se le calificó como una propuesta de "modernización reflexiva". (Cuñarro, 2004)

# LA DESCENTRALIZACIÓN

CAPÍTULO V

## Comienza la descentralización

Es en este contexto de crisis e inestabilidad iniciado con el Caracazo, apenas comenzando su nuevo período presidencial, donde Carlos Andrés Pérez, luego de revocar la medida de aumento de precio de la gasolina (la chispa que dio inicio al Caracazo), opta por una reforma orientada hacia la descentralización. En la campaña electoral de diciembre del 1988, otros candidatos presidenciales se habían manifestado también a favor de la descentralización. Esto facilitó la reforma propuesta por el presidente Pérez.

Se aprueban, en 1989, una ley para la Elección (mediante votación directa) y Remoción de los Gobernadores de Estado (G.O. nº. 4.086. del 14/04/89), quienes durarían tres años en sus funciones, y una reforma a las leyes de Régimen Municipal (junio 1989) y del Sufragio, que permitieron la creación de la figura del alcalde y su elección por votación directa. Hasta ese momento esos funcionarios eran designados y removidos, en el caso de los gobernadores, por el presidente de la república (máxima concentración de poder); y en el caso del municipio, los concejales escogían a un presidente del Concejo; allí no estaban separadas la funciones ejecutivas y legislativas, como sí ocurre a partir de la incorporación de la figura del alcalde.

Realizada la primera elección de gobernadores y alcaldes en 1989, se da inicio a una especie de segunda fase de arreglos institucionales para la descentralización; esta vez impulsada, también, por esos mismos funcionarios. Ese mismo año se aprobó la ley que regula el proceso de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias (LODDTC. Diciembre de 1989) desde el gobierno central hacia las gobernaciones y alcaldías. Allí se delimitaron las actividades y responsabilidades correspondientes al poder nacional y a los estados, y las transferencias de prestación de servicios de uno a otro poder; se determinaron las funciones de los gobernadores como agentes del ejecutivo nacional y se incluyó un incremento del Situado Constitucional (porcentaje de los ingresos públicos nacionales ordinarios estimados en el presupuesto anual, que se asigna de modo directo a los estados y municipios). El Situado aumentaría, desde el 15% inicial de 1989, en 1% interanual a partir de 1990,

hasta alcanzar 20%. También se previó un incremento de los aportes si ocurrían incrementos de los ingresos ordinarios.

El modelo constitucional de 1961, al referirse a la funciones y competencias propias de los estados señalaba, sin mayor precisión, que eran … "todo aquello que no corresponda a la competencia nacional o municipal"; eran, pues, competencias residuales. Quedaba un campo abierto de imprecisiones y posibilidades para que operara la descentralización.

Las competencias se clasifican según quien tenga la responsabilidad de cumplirlas. Las concurrentes pueden ser desarrolladas simultáneamente por más de un nivel de gobierno (nacional, estadal, municipal), las exclusivas corresponden a un solo nivel, y las residuales son las no atribuidas explícitamente a alguno de ellos. La descentralización asignaba a los estados buena parte de las competencias concurrentes que antes compartía con el gobierno central, o que éste había terminado asumiendo inercialmente o como forma de concentración de poder.

En esa ley se especificaron las competencias que debían transferirse gradualmente a los estados desde el gobierno central. Se distinguían: servicios de policía, protección de la familia, comunidades indígenas y campesinas y atención a los menores de edad; el sistema educativo, el deporte y la cultura; la ordenación del territorio, viviendas y obras públicas del estado; protección al consumidor, salud pública y nutrición; investigación científica, conservación del ambiente y los recursos naturales, y Defensa Civil.

Estas transferencias se fueron haciendo efectivas a ritmos diferentes. Los puertos, aeropuertos y peajes de autopistas pasaron a la administración exclusiva de los estados; igual ocurrió con el área de salud y deportes. Se crearon el Consejo Territorial de Gobierno y la asociación de Asambleas Legislativas. Los gobernadores tenían opinión en el nombramiento de los directores nacionales de los ministerios e institutos autónomos en sus respectivos estados.

Se dejó también abierto un campo para que se transfirieran servicios como agua, electricidad, gas doméstico; incluso la posibilidad de que los administraran empresas mixtas venezolanas de carácter nacional, estadal o municipal. Muchos estados asumieron esas responsabilidades. Se establecerían convenios entre las subunidades territoriales involucradas, cada una de ellas podría tomar la iniciativa (leyes estadales) respecto a la transferencia de alguna competencia en particular. El Senado y las Asambleas Legislativas servirían de instancias de aprobación y respaldo a los convenios que se llegaran a establecer. Quedó abierta también la posibilidad de que, en un determinado momento, pudiera revertirse la competencia asumida.

El poder nacional transfirió también a los estados competencias exclusivas en materia de administración e impuestos de: papel sellado, explotación de minas, salinas

y piedras no preciosas, e impuestos al consumo no reservados al poder nacional. Se comenzaron a generar ingresos propios a través de los impuestos transferidos.

Se ampliaron los mecanismos y los montos de distribución descentralizada del ingreso petrolero. Para 1992 el gasto asignado a gobernaciones y alcaldías era de 12% del presupuesto y alcanzó a 23, 7% en 1998 (Rojas, 2004)[21]. En el caso venezolano hay que considerar siempre la forma específica que esa distribución adquiere, a sabiendas de que el factor principal de la economía es una riqueza de propiedad pública, incluyendo el desarrollo de las instituciones y las prácticas sociales correspondientes a esa distribución.

En mayo de 1993 se produce la defenestración del presidente Carlos Andrés Pérez. Para completar el período presidencial (junio de 1993-febrero de 1994) se designó a Ramón J, Velázquez, quien creó de inmediato un ministerio de Estado para la descentralización[22] . Este ministerio promovió e implementó una parte sustancial de la institucionalidad requerida para profundizar la descentralización, para convertirla en una política de verdadero alcance nacional.

Desde allí se diseñaron acuerdos para la transferencia de competencias desde el poder central a las gobernaciones y alcaldías. Fue fundamental el papel que jugó para que la descentralización se abriera paso frente a la cultura centralista, que estaba fuertemente arraigada en la institucionalidad político-administrativa del Estado venezolano.

A partir de los basamentos constitucionales y la Ley de Descentralización se creó una comisión nacional para la descentralización (1993). Se transfirieron administraciones de hospitales, escuelas, puertos y aeropuertos, policías, deportes a los principales estados del país. En enero de 1994, A. Brewer Carías, primer ministro para la descentralización, presentó al Congreso un informe que detalla la importante cantidad de competencias y actividades transferidas desde el gobierno central a estados y municipios durante 1993. Un país mucho más equilibrado y eficiente se estaba consolidando. Eran estas subunidades territoriales las solicitantes de las transferencias, incluyendo cambios en el estatuto del personal involucrado y de las partidas presupuestarias correspondientes (Brewer, 1994).

Los estados y municipios comenzaron a crear equipos técnicos para el diseño de proyectos y solicitudes de financiamiento que cumplieran con los requisitos exigidos por la administración de los nuevos fondos que se fueron creando. Se puso en marcha una asociación de gobernadores y otra de alcaldes, que impulsaron no pocas gestiones y conflictos ante el gobierno central por asuntos retardados y postergados de atención a la provincia, o tratados siempre desde la óptica y los intereses del gobierno central.

21 No incluye los montos para cubrir gastos por competencias transferidas.
22 Había sido el primer coordinador de la COPRE, 1984.

El número de candidatos que se postulaban en cada elección a los cargos de gobierno descentralizado, y la estabilización y el descenso de la abstención en esos comicios, respecto a la primera experiencia del 1989, son pruebas fehacientes de la anterior afirmación. Como se ve, pues, no son pocos los cambios ocurridos en un tiempo relativamente breve.

La descentralización se ejercía sobre la marcha. El diseño institucional dejaba abiertas las iniciativas a los liderazgos estadales y municipales para solicitar transferencias de competencia. No todos los estados ni los municipios demandaban ni asumían las nuevas competencias. Entraban un juego las condiciones de cada uno en particular, sus niveles generales de administración y desarrollo y las capacidades de sus autoridades y equipos de trabajo, muy diferentes de una región a otra del país.

En no pocos casos aparecieron indicios de extralimitaciones en el comportamiento de las autoridades estadales y municipales, como tantear la posibilidad de obtener créditos internacionales o la proliferación engorrosa de peajes en las carreteras y autopistas. Había temor de que se transfirieran los comportamientos autoritarios y clientelares a las nuevas instancias de gobierno.

Esta fase conduce, en 1993, a la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización-FIDES. Se asigna a gobernaciones y alcaldías (contra proyectos concretos y evaluados) un porcentaje de los ingresos obtenidos por concepto de recaudación del impuesto al consumo suntuario y las ventas al mayor; y luego, en 1996, se aprueba la Ley de Asignaciones Especiales (LAAEE) que entrega un porcentaje adicional de las regalías petroleras a los estados y municipios, por encima de lo dispuesto en el Situado Constitucional.

Esta ley era otra de las deudas pendientes y postergadas del poder central respecto a la profundización democrática, en especial respecto a las formas de reparto territorial del ingreso petrolero; porque estaba prevista en la constitución de 1961(así como la elección de gobernadores) y nunca se había aplicado, hasta que fue retomada por la reforma descentralizadora, a iniciativa de los gobernadores.

El contexto de confusión y crisis en que nació la descentralización exige recalcar que nuestra cultura política, con más tendencia al centralismo y al autoritarismo que hacia la profundización democrática, hacía ver las medidas descentralizadoras que se aplicaban como si fuesen respuestas coyunturales a la crisis, más que como medidas de cambios estructurales. Parte de la dirigencia política y de la burocracia estatal se resistía a ellas. Esta afirmación del expresidente Ramón J. Velázquez en 1998 da una idea de lo que estaba ocurriendo puertas adentro de aquella crisis: "para aprobar la Ley de elección directa de Gobernadores tuvimos que luchar contra los jefes mayores, ninguno quería la reforma" (Velásquez, 1998, p.5).

En 1994 el Ministro de Estado para la Descentralización, al comentar en su informe la ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias

decía "se establecieron las bases legislativas para la descentralización política de la Federación en Venezuela" (Brewer-Carías, 2004, p.81). Se tomaron muchas medidas administrativas para traspaso de responsabilidades y su implementación, pero se apuntaba claramente hacia una modificación de fondo a la estructura de la democracia venezolana, en medio de una "historia" que le hacía resistencia y una crisis que la veía solo como un paquete de medidas transitorias.

## Balance temprano de logros en proceso de desarrollo

Ya para 1994 se documentaron experiencias municipales exitosas en materia de incremento de participación ciudadana, descentralización en ordenamiento territorial y urbano en el municipio Caroní (estado Bolívar), municipio Libertador (estado Mérida), municipio Los Salias (estado Miranda) y el municipio Maracaibo (estado Zulia). La figura emergente de un alcalde electo marca la pauta en las comparaciones de resultados (respecto al pasado) en materia de recaudación de impuestos, recolección de desechos, administración de mercados, relaciones con el sector privado, etc. (Chalbaud, 1994).

Para 1995, eran 16 los estados que habían asumido competencias exclusivas en materia de papel sellado, 17 habían asumido la gestión de las vías terrestres, 13 los aeropuertos y 9 los puertos. Entre 1989 y 1997, los estados solicitaron 172 transferencias de servicios de competencias concurrentes, 39 de ellas se aprobaron completamente. Para 1996 se habían transferido competencias concurrentes en materia de salud a 9 estados. Había temor en los gobiernos estadales y municipales por los efectos económicos y los costos por el traspaso del personal (pasivos laborales), incluso para asumir competencias que eran de su responsabilidad pero que por años las había asumido el gobierno central (Barrios, 1998, pp. 61 y 62).

En 1998 el IFEDEC presentó una propuesta para reforzar la descentralización en los estados, que comenzaba por un balance de lo alcanzado hasta ese momento. Allí se especificaba la necesidad de aclarar los criterios para la delimitación de competencias, corregir la politización y partidización de la gestión pública, reforzar la estructura organizativa local. El estudio apreciaba que había más logros por presión social que por convicción y voluntad política de los liderazgos, comportamientos autocráticos de los mandatarios estadales, escasa participación de la ciudadanía por su deficiente cultura política (IFEDEC, 1998, p.11).

Casi una década después de iniciada la descentralización se mantenía el altísimo grado de dependencia de gobernaciones y alcaldías del Situado y los aportes del gobierno central, en comparación con sus capacidades para generar recursos propios: menos del 2% del total de sus ingresos para 1999. (Barrios, 1998, p.66; Mascareño, 2000, p. 68); un mal estructural de vieja data en las finanzas públicas.

Pese a las mejoras aportadas por el incremento del Situado y los aportes por el FIDES y la LAAEE, la distribución del gasto público entre gasto central y gasto territorial seguía estando muy lejos de acercarse a los valores internacionales promedios.

En el año 2000 se realizó, bajo la responsabilidad del PNUD, un balance bastante completo de los logros y resultados de la descentralización en Venezuela, recogidos en un libro coordinado por el Dr. Carlos Mascareño (2000). El trabajo abarcó una muestra de los estados y municipios donde se habían aplicado las políticas descentralizadoras, el fichaje de 131 casos de gestión descentralizada exitosa, así como los resultados de una encuesta aplicada a 1.031 líderes de la sociedad civil venezolana respecto a su visión de la descentralización. Allí hay indicios de un balance positivo, a partir de la opinión de los encuestados, pero se advierte que la falta de datos sistematizados para los niveles estadales y locales sobre servicios públicos, impide evaluar el efecto general de la descentralización en materia de calidad de vida (Mascareño, 2000).

La respuesta de los líderes encuestados señala un 89% de opinión favorable a la elección de alcaldes y gobernadores. La gestión de los gobernadores fue calificada como buena o muy buena en un 43%, un 39% la apreciaba como regular y un 17% como mala o muy mala. Esa apreciación era un tanto menos favorable cuando se evaluaba la gestión de los alcaldes: un 30% la calificaba como buena o muy buena, 43% regular y 28% negativa (Mascareño, 2000, p. 51). En 1996, según Datanálisis, 80,3% de la población estaba de acuerdo en que continuara la descentralización. En 1998, el 63,8% de los encuestados la consideraba buena o muy buena para el país.

Aunque el tiempo institucional de aplicación de la descentralización era relativamente corto, se asomaban temas que podían ser revisados y ajustados. Algunos trámites burocráticos relacionados con las transferencias de competencias parecían largos y engorrosos, y no era fácil calcular las variaciones presupuestarias implicadas y las partidas y montos a transferir. Pero en aquellos momentos el problema principal era que los propios liderazgos estadales y municipales no habían internalizado del todo las posibilidades que les ofrecía la descentralización, ni existían en los organismos los equipos con el entrenamiento necesario para hacer uso de las posibilidades que se abrían. La descentralización no alcanzaba todavía a la plenitud de sus capacidades.

Las implicaciones financieras resultantes de la descentralización que se acumularían para finales de la década de los noventa exigían el traspaso de cobros de impuestos hacia los estados (impuestos al consumo de gasolina, impuestos sobre la renta a personas naturales y un impuesto a las ventas locales) y un incremento de la capacidad de recaudación de tributos por parte de los municipios. Esto garantizaría la viabilidad de la descentralización en el mediano plazo. Había que seguir las transferencias de competencias hasta incorporar a los estados y municipios rezagados

y aprobar un pacto nacional para perfeccionarla. En general, la descentralización fiscal se registraba como una deuda importante del proceso. Era este el clima que reinaba en esa materia antes de las elecciones de 1998 (De la Cruz, 1998).

Todos estos asuntos son propios de cualquier cambio político administrativo, mucho más si surge en las condiciones en que emergió la descentralización venezolana. Se requería más tiempo para consolidar lo andado y hacer los correctivos necesarios. La descentralización estaba en fase de profundización institucional y ampliación de sus alcances territoriales, no de balance general, aunque los indicios eran francamente positivos.

La mayor inquietud general respecto a la descentralización, la de sus riesgos políticos y de estabilidad, parecían haberse conjurado para 1999.

> luego de implementarse tales reformas, la convivencia entre el gobierno central y las regiones no se manifestó como una experiencia traumática, más bien fue todo lo contrario. No hubo dispersión de la autoridad, ni caos, ni guerra civil (Mondolfi, 2022, p. 13).

En este primer período la función de la descentralización fue de modernización y recuperación de un modelo democrático que había dado importantes señales de crisis y estancamiento. No es poca cosa pasar de un tiempo (30 años) en que los gobernadores eran designados por el presidente de la república (y solo ante él respondían por su gestión) a uno en que fueran electos y evaluados por votación popular; de un tiempo en que todo se resolvía "en Caracas" a uno en que gobernadores y alcaldes administraban escuelas, carreteras, hospitales, aeropuertos, etc.; de uno en que las cúpulas de los partidos decidían el liderazgo a uno en que se amplió el espectro de participación y ejercicio de liderazgos estadales y locales.

## La descentralización a la defensiva

Pero a contrapeso de la descentralización, y en particular a favor del triunfo que obtuvo Chávez en 1998, operaban los errores acumulados en los años precedentes por la experiencia democrática. La inflación promedio para el período 1994-1998 fue de 59,6%, frente a 45,9% del quinquenio anterior. El porcentaje promedio de desempleo para el período 1994-1998 fue de 11% (8,9% en el quinquenio anterior). La pobreza creció del 30,7% en 1995 a 68,7% en el 1997. La desigualdad no retrocedió entre los años ochenta y noventa (0,58 Coeficiente Gini). Había, pues, un evidente cuadro de deterioro para el momento de la elección de 1998. (Molina y Pérez, 1999).

Con la llegada de Chávez al poder comenzó a revertirse la descentralización, pero por razones políticas, no porque hubiese indicios de ineficiencia o retrocesos en materia de calidad de vida. La descentralización pasó a una fase defensiva

de sus logros, a comportamientos y reacciones confusas (en especial de parte de gobernadores, alcaldes y partidos que se identificaban como chavistas) frente a los intentos concentradores y autoritarios del gobierno que la había reivindicado política e institucionalmente (así que actuaba desde dentro del poder mismo); y se convirtió, además, en una bandera política de la oposición y en una forma de resistencia institucional ejercida por gobernadores y alcaldes no afectos al liderazgo de Chávez, realizando su gestión en clara desventaja. Gradualmente se fue reduciendo la descentralización, en comparación con la fuerza que alcanzó en su primera década de ejercicio. Las paradojas de la política exigen advertir que, no obstante, era parte ya de la institucionalidad del Estado y de la estructura de poder y comenzaba a reaccionar de maneras inusitadas. Tal es lo que ha estado ocurriendo en todo lo que va de este siglo.

## Aspectos políticos de la descentralización

## El fin del bipartidismo

Transcurridas 26 constituciones, la sociedad venezolana vive aún el movimiento pendular. En los documentos oficiales del país persiste la coletilla de contar el tiempo institucional en años transcurridos desde la independencia (215) y desde la federación (166) hasta el 2025. Llama la atención la advertencia hecha por Jorge Olavarría en el año 1988

> de todo lo mucho que nos enseña nuestra historia, el nacimiento, evolución y muerte, por caricatura, de la idea "federal" tanto en su acepción pura y original, como en su adulteración posterior, no solo es una cuestión interesante e ilustrativa, sino clave para comprender fenómenos típicos al devenir hispanoamericano, como lo son los movimientos pendulares de la integración nacional hacia la disgregación provincial, y su contribución a la emergencia del tipo "dictador hispanoamericano" cuya íntima causación histórica aún no hemos terminado de comprender y cuyos mensajes y lecciones no acabamos de digerir (Olavarría, 1988, p.10)[23]

En Venezuela, al contrario de lo que sostiene Olavarría, la debilidad democrática no vino por la descentralización; a Chávez lo trajo, paradójicamente, el desgaste causado por el centralismo y autoritarismo del liderazgo político de la democracia. Una fracción disidente de ese mismo liderazgo, en la figura de Carlos

23 No es que Olavarría fuese defensor del autoritarismo y el centralismo (Terminó oponiéndose férreamente a Chávez). Su propuesta apuntaba más bien a la profundización de las … "entidades socialmente auténticas de las comunidades municipales" (Olavarría, 1998, p. 11), antes que elegir gobernadores y reforzar los estados. Rechazaba la idea federalista, la consideraba un retroceso.

Andrés Pérez, recurrió tardíamente a la descentralización (y no sin resistencias) para solventar la crisis. La descentralización oxigenó y modernizó a la democracia venezolana, pero fue insuficiente para darle salida a la crisis que se había acumulado.

Las elecciones para el congreso nacional y las presidenciales de diciembre de 1993 marcaron el fin del bipartidismo en el poder, que ya se había manifestado desde las primeras elecciones de representantes y autoridades estadales y municipales de 1989. El péndulo se había movido nuevamente, y no por mucho tiempo, hacia la descentralización del poder, se acercaba al modelo federal.

El sacudón producido por la salida de Carlos Andrés Pérez de la presidencia en mayo de 1993, ocurría cinco meses después de la segunda elección y toma de posesión de los gobernadores, alcaldes, legisladores estadales y municipales, con alta legitimidad y aceptación. Esa nueva estructura de distribución del poder funcionó como salida a la crisis presidencial, hizo posible una transición sin mayores conflictos (IFEDEC, 1998). Estaba comenzando a actuar el poder político e institucional aportado por el sufragio y el liderazgo estadal y municipal; la democracia respiraba con algo de alivio.

Políticamente hablando, la descentralización era un indiscutible logro democrático. Se abría un camino para que se manifestaran fuerzas e intereses mucho tiempo constreñidos por el centralismo y la burocracia. Aunque eran abundantes los asuntos por corregir y los factores negativos acumulados, se abría una nueva y delicada etapa para la democracia venezolana.

Por la puerta que abrió la descentralización entraron también las fuerzas enemigas del modelo democrático (antes, 1992, intentaron un golpe de estado), imponiendo después formas centralistas y autocráticas, reduciendo la democracia a su más mínima expresión. Las reformas no realizadas previa y oportunamente, la burocratización centralista de los partidos y el ingreso petrolero aportaron un respaldo popular y apoyos iniciales a esas fuerzas. Chávez canalizó el rechazo a ese liderazgo tradicional y se aprovechó para ello de la descentralización; en él se depositó el repudio al centralismo, al estancamiento democrático del que fueron responsables los partidos tradicionales (Blanco, 2002).

Parte sustancial de la hipótesis que sustenta este ensayo sostiene que, luego, las fuerzas creadas por la descentralización han sido el pilar fundamental de la lucha contra los intentos y las prácticas de aniquilación de la democracia; actuando desde adentro y desde afuera de esa estructura y esa intención antidemocrática, dictatorial, liderizada por Hugo Chávez, y lo han seguido haciendo contra el régimen de Nicolás Maduro, como trataremos de evidenciarlo en las páginas que siguen.

La elección de gobernadores y alcaldes generó una fuerte competencia por los liderazgos políticos estadales y municipales, y la emergencia y ejercicio del poder de fuerzas con pocas vías para manifestarse hasta ese momento. Este proceso sacudió

también a la propia dirigencia burocrática de los partidos tradicionales, pues se vieron obligados a competir, a medirse; y luego alcanzó también al interior del chavismo. Las subunidades territoriales y sus particularidades alcanzaron su mayor relevancia política.

En no pocos casos se realizaron elecciones primarias para la escogencia de candidatos, en las que participaron importantes representantes de un liderazgo que antes se escogía en componendas y cenáculos, en las direcciones nacionales de los partidos. Esas cúpulas se vieron enfrentadas a competidores vinculados a liderazgos naturales en los estados y municipios, dispuestos a postularse por cuenta propia si no se realizaban escogencias por elecciones primarias. Para poder competir con éxito se hizo inevitable tener mayor contacto con los votantes y mayor presencia en las actividades regionales y locales. En otras palabras, tener algo de liderazgo real, de apoyo local. "En todas las organizaciones brotaron como por ensalmo lo líderes "de la base", rodeados de seguidores y en plan de arrebatarle la dirección a los dirigentes "históricos" (Martín, 1995, p.296). El contraste es muy fuerte si se considera que antes los gobernadores eran nombrados por el presidente de la república; y en varios momentos los partidos reclamaban que ese cargo lo ocupase alguno de sus dirigentes principales en cada estado, así que no había necesidad de un apoyo popular para el escogido ni presión por someter su gestión al escrutinio de los votantes.

En la propuesta descentralizadora cuenta mucho la circunstancia de que los intereses territoriales tienden a crear un tipo de alianzas y acuerdos que reducen los asuntos políticos nacionales, se elevan los intereses estadales y municipales de orden práctico, de competencias, servicios y exigencias de desarrollo de capacidades territoriales y los efectos inmediatos de ellos; paradójicamente, se acrecientan los asuntos vinculados con el bien común de las localidades y disminuyen los de orden político general, pudiendo dar lugar a una dinámica más pragmática y eficiente (González de P. 2001,p.184).

El asunto de fondo para la descentralización y la democracia es minimizar la concentración del poder, conseguir una presencia creciente y sostenida de la ciudadanía en el manejo de sus propios asuntos, y una activación e incremento de las capacidades y potencialidades de las subunidades territoriales, multiplicando los núcleos de desarrollo y evitando la macrocefalia. Para el logro de estos cometidos, es necesario la activación de procesos como los siguientes: A) dentro del Estado para activar competencias, capacidades e iniciativas de sus instancias estadales y municipales, B) Desde el Estado, para trasladar al sector privado y a la sociedad civil en general responsabilidades que multipliquen las identidades, compromisos y exigencias para con el desarrollo de base local y regional, C) Se genera, igualmente, una redistribución de la conflictividad para que el gobierno central no sea el único centro de demandas y respuestas y D) Desde fuera del Estado, para que se refuercen

las iniciativas ciudadanas, las capacidades y potencialidades de base territorial y las identidades. No se trata de reivindicar a la descentralización como una panacea sino de evidenciar sus ventajas y efectos concretos en un caso como el de Venezuela. Equilibrar los poderes, democracia más eficiente.

## La desconcentración del poder

Una de las expresiones políticas de la descentralización es la desconcentración del poder. Se trata del incremento de las unidades o individuos con poder real de decisión y ejecución respecto al pasado. Esto es posible a partir de varias circunstancias: a) cuando se fracturan las directivas burocratizadas, se deshacen alianzas o coaliciones, b) cuando las bases de los partidos alcanzan mayores posibilidades de escoger a sus dirigentes y representantes, c) cuando se forman alianzas locales y regionales y surgen nuevos partidos y organizaciones, d) cuando es más competida y reñida la escogencia de las direcciones de los partidos y los representantes a cargos de elección popular o e) cuando se alcanzan mecanismos electorales que ofrecen mayores oportunidades de participación y representación antes que arreglos cupulares o burocráticos.

Se requiere que ocurran procesos importantes de desconcentración del poder para que la descentralización avance y, sobre todo, para que tome cuerpo institucional. Un proceso tiende a reforzar las condiciones de posibilidad del otro, aunque en algunos casos ocurren simultáneamente. La descentralización requiere y produce desconcentración del poder, es un cauce para que ella se concrete; aunque puede haber desconcentración del poder sin descentralización. Cuando se incrementa el número de partidos y fuerzas que entran en una coalición de gobierno se desconcentra el poder, pero esto por sí solo no produce descentralización; por el contrario, cuando se descentralizan los centros de poder, creando elecciones y representaciones estadales o municipales con escogencia por votación, por ejemplo, entonces el poder se delimita geográficamente, se localiza, cambia de base de sustentación (apoyo popular, organizaciones locales o estadales vs formas burocráticas o cenaculares de organización, grupos cerrados, organizaciones armadas, etc.), permite el surgimiento de nuevas fuerzas o liderazgos.

Si asumimos un poder sustentado en el sufragio, es necesario precisar en cada caso ¿cuántos lo ejercen y dónde se ejerce?: su dimensión política o de calidad democrática (mejor que sean muchos) y la dimensión geográfica de su ejercicio (autonomía relativa o delimitada, cada quien en su territorio o unidad geográfica). Una simplificación extrema de las combinaciones posibles de los factores geográficos y políticos, arroja cuatro modelos de gobierno: autoritarismo, caudillismo, democracia centralizada y federalismo o democracia descentralizada. El autoritarismo (en todos

sus matices y variantes) es un poder de muy pocos ejercido desde un solo centro; el federalismo (o poder descentralizado) es gobierno de muchos ejercido en varias unidades territoriales con relativa autonomía de unas con respecto a las otras (Figura 1).

Desde la segunda mitad del siglo pasado, Venezuela pasó del régimen autoritario dictatorial de Marcos Pérez Jiménez (hasta enero de 1958) a una democracia centralista (hasta 1989); desde allí se movió a una incipiente democracia descentralizada o federal hasta el año 2002. A partir de allí, gradualmente, se ha movido hacia el autoritarismo actual.

**Figura 1.** *Modelos político-territoriales del poder*

| POLÍTICO | GEOGRÁFICO | |
|---|---|---|
| | DÓNDE | |
| CUÁNTOS | EN EL CENTRO | EN VARIOS PUNTOS |
| **POCOS** | AUTORI**TARISMO** | CAUDI**LLISMO** |
| MUCHOS | **DEMOCRACIA** CENTRALISTA | FEDERALISMO |

*1. Detalle de la figura 1*

| | DÓNDE | |
|---|---|---|
| CUÁNTOS | EN EL CENTRO | EN VARIOS PUNTOS |
| **POCOS** | | |
| MUCHOS | | |

*2. Detalle de la figura 1*

| | EN EL CENTRO |
|---|---|
| **POCOS** | AUTORI**TARISMO** |

*3. Detalle de la figura 1*

| | EN EL CENTRO |
|---|---|
| MUCHOS | **DEMOCRACIA** CENTRALISTA |

*4. Detalle de la figura 1*

| | EN VARIOS PUNTOS |
|---|---|
| **POCOS** | CAUDI**LLISMO** |

*5. Detalle de la figura 1*

| | EN VARIOS PUNTOS |
|---|---|
| MUCHOS | FEDERALISMO |

Cuando un país depende del ingreso petrolero que recibe el gobierno central se tiende a concentrar el poder y a centralizar las actividades de reparto de ese ingreso en su principal centro de distribución; pero cuando se amplían y territorializan los mecanismos de distribución se dinamizan más núcleos de actividad. Cuando se diversifica la economía y se activan las capacidades de cada región, o cuando se privatizan empresas hay descentralización y desconcentración del poder.

Antes de iniciarse la institucionalización descentralizadora venía ocurriendo un proceso de desconcentración del poder político y conformación de liderazgos emergentes, que encontraron expresión en la descentralización (Rojas, 1999). Nuevos partidos (MAS, LCR, CONVERGENCIA, PROYECTO VENEZUELA, MVR) se habían incorporado a la contienda política.

En el año 1989 en Venezuela se fueron conjugando muchos factores de desconcentración del poder. Se produjo una ruptura considerable dentro del seno de Acción Democrática, que había ganado las elecciones presidenciales en diciembre de 1988 con la candidatura de Carlos Andrés Pérez. El Gran Viraje, programa de reformas que intentó aplicar Pérez al asumir la presidencia, incluía la privatización de importantes empresas públicas (Martín, 1995). Su partido se opuso abiertamente a ese tipo de medidas económicas.

Habiendo ganado con el mayor apoyo que haya recibido hasta ahora (2025) un candidato a la presidencia, tres meses después de su elección se vio, también, rechazado por "El Caracazo", en el que se protestaba por el aumento de los precios de la gasolina y por otras medidas de orientación contraria a las aplicadas en su anterior presidencia (1974-1978). El poder en el gobierno se fracturó y numerosos malestares que se habían venido acumulando e incrementando, intereses constreñidos por el centralismo, emergieron abruptamente a la superficie social y política del país.

El presidente recién electo, buscando tal vez ampliar su base de respaldo frente a lo ocurrido, optó por dar inicio a medidas y recomendaciones hasta ahora desestimadas y que conducían, al mismo tiempo, a la descentralización y a la desconcentración del poder. Así ocurrió, por ejemplo, con la aprobación de la reforma a la ley orgánica del sufragio (G.O. extraordinaria No. 4.124, del 14, de septiembre de 1989), en la que el ciudadano podía elegir 50% de los diputados al congreso nacional y las asambleas legislativas en circunscripciones uninominales (el otro 50% por lista) de su preferencia, y el 66% de los concejales, cuando antes se escogían solo en tarjetas identificadas por el color/símbolo de cada partido y en listas cerradas y bloqueadas.

La desconfianza en el sistema electoral venezolano era muy alta antes de las elecciones estadales y municipales de noviembre de 1998[24]. En ellas mejoró

24 Una nueva ley electoral se había aprobado a finales de 1997, pretendiendo subsanar y modernizar el sistema electoral, incluyendo automatización de varias de las etapas electorales. No obstante, la desconfianza se mantenía (Kornblith, 2001, p.134)

notoriamente, y se mantuvo así en las presidenciales (diciembre) y hasta la primera elección de 1999 (para convocar a la ANC). Después de la segunda elección de ese año (julio de 1999. Escogencia de los miembros de la ANC) subieron otra vez los indicadores de desconfianza (Kornblith, 2001, p.134).

En las elecciones parlamentarias realizadas un mes antes de las presidenciales en que Chávez ganó por primera vez, el bipartidismo obtuvo sólo el 36% de los votos para diputados, descendiendo respecto a las anteriores (46% en 1993) y alejándose definitivamente de comicios en los que sumaba siempre más del 60%. (CNE, 2000).

La elección directa de gobernadores y alcaldes desde 1989 (y de diputados nominales a partir de 1993), puntal de la reforma descentralizadora, produjo un doble efecto en la coyuntura electoral en la que H. Chávez ganó su primera presidencia (1998). De un lado los gobernadores y alcaldes de AD y COPEI (sustentados en su liderazgo y, por ello, relativamente liberados de la hegemonía centralista de sus partidos), no apoyaron a sus respectivos candidatos presidenciales, sino al exgobernador (Salas Römer) que se lanzó a la presidencia liderando un nuevo partido (de base regional) y luego de haber renunciado a COPEI.

Del otro lado, gobernadores de 10 estados (y un considerable número de alcaldes), representantes de partidos de izquierda, emergentes, que habían alcanzado el poder con la reforma descentralizadora y, en consecuencia, la defendían, apoyaron a H. Chávez para la presidencia; entre ellos, quien había sido su mano derecha en el intento de golpe de Estado de 1992, que gobernaba (reelecto) en el Zulia, el estado con la segunda mayor población votante del país (Penfold, 2009).

Lo que aquí se quiere destacar es la conmoción que el solo anuncio de esos cambios electorales produce al interior de los partidos en las maneras de escoger candidatos. La votación uninominal, por ejemplo, hace que cobren relevancia los liderazgos naturales y aquellos sustentados en el activismo, en comparación con los de los funcionarios y miembros de las direcciones centralizadas que predominaban en el pasado y que, con el correr del tiempo y la burocratización, habían perdido contacto con sus posibles electores.

Estos cambios abrieron canales para representaciones de mejor calidad, vinculadas con el activismo social y sustentadas en el trabajo de base y el contacto con los electores, con mayor respaldo. Una forma de desconcentración del poder con profundización democrática.[25]

Si se compara con las formas burocráticas y centralistas que predominaban en los procesos electorales previos a 1989, se constata un avance cualitativo, un refuerzo del proceso descentralizador iniciado ese año, y que también eligió gobernadores, alcaldes y concejales en 1998. Las reformas electorales y las elecciones estadales y municipales del año 1989 se pueden identificar, sin lugar a dudas, como un hito institucional a favor de la profundización democrática y la emergencia de numerosos

25 La reforma para representaciones uninominales se aplicó por primera vez en las elecciones de diputados nacionales y estadales, y concejales de 1993.

indicios de desconcentración del poder que se habían ido acumulando, y que siguieron emergiendo en los años posteriores.

Los dos intentos de golpes de estado ocurridos en 1992, la destitución del presidente Pérez en 1993, los resultados electorales presidenciales de ese año en que triunfó Rafael Caldera, apoyado por un grupo de pequeños partidos (por primera vez en la democracia), diferentes y opuestos al bipartidismo dominante desde 1960, son parte de esa crisis acumulada y postergada que se ha mencionado. La concentración de poder y la burocratización, de un lado, y la consecuente exclusión social, del otro lado, habían socavado seriamente la legitimidad y gobernabilidad democrática.

Rafael Caldera terminó su período de gobierno (1998) con un 70% de rechazo, a lo que contribuyó en gran medida una considerable caída de los ingresos petroleros en su último año de gestión. Las elecciones de gobernadores y alcaldes fueron precisamente el canal político institucional por donde la crisis comenzó a drenar. Fueron ellos los principales soportes del embrión de una nueva y precaria institucionalidad y legitimidad.

No obstante, era muy grande y viejo el malestar que se había acumulado, y los partidos tradicionales no tuvieron percepción, voluntad ni capacidad para afrontar todo cuanto ocurría a su alrededor. Su comportamiento en el período que transcurre desde la elección de Rafael Caldera en 1993 hasta la elección de Chávez en 1998, visto desde una perspectiva histórica, es una evidencia de todo el desgaste y la rigidez burocrática que habían acumulado. En los días previos a la finalización de la campaña electoral presidencial de ese año, ante la rebelión de sus propios gobernadores y alcaldes por los criterios de escogencia de sus candidatos presidenciales, entre otras cosas, las direcciones nacionales de ambos partidos tuvieron comportamientos erráticos, para luego llamar a votar por Salas Rómer, cosa que, sin ninguna duda, lo perjudicó electoralmente.

En el caso de AD, como su candidato acató la decisión de retirarse de la contienda apenas una semana antes de su realización, lo expulsaron del partido; habiendo sido fundador de esa tolda política y por muchos años secretario de organización (Los propios militantes y dirigentes de AD lo llamaban "El Caudillo").

La candidata presidencial a la que terminó apoyando COPEI (Una exreina de belleza que tuvo aceptación y reconocimiento como alcaldesa del municipio Chacao)[26] había alcanzado unos niveles promisorios de respaldo al comienzo de la campaña electoral, por presentarse como candidata del sentimiento de rechazo a las gestiones gubernamentales de los últimos tiempos (AD y COPEI), pero terminó aceptando el apoyo de COPEI y, por esa razón, perdiendo la popularidad que había alcanzado hasta esos momentos.

Así, pues, el triunfo de H. Chávez en esos comicios, más allá de su carisma y sagacidad, puede interpretarse como el gran rechazo del país al bipartidismo,

26 En una elección tardía (1999) fue electa gobernadora del estado Nueva Esparta.

reforzado, particularmente, por el comportamiento que asumieron esos dos partidos en ese período 1993-1998. No recibieron apoyo electoral alguno. Los votos sumados de los dos candidatos presidenciales del bipartidismo contra Chávez no alcanzaron al 4% del total (CNE, 2000).

Un indicador muy importante del daño acumulado contra la democracia puede apreciarse en la opinión que expresaron los que manifestaron una intención de voto a favor de H. Chávez: 57,5% de ellos sostenía que la democracia "debe ser sustituida". Ese sentimiento era el mismo para el 26, 9% de los que votarían por otros candidatos y para el 15, 6% de los que dijeron que no votarían en esas elecciones (Pérez Baralt, 2001, p.129).

La desconcentración del poder y la emergencia de nuevos actores políticos eran componentes de un proceso de desmoronamiento de la estructura bipartidista y de reformas institucionales aplicadas con premura, de las cuales formaba parte la descentralización. La dinámica poco previsible del ingreso petrolero aportó recursos que atenuaron siempre las conflictividades y postergaron las reformas, pero no evitaba que se continuaran acumulando problemas de fondo. Una democracia autoritaria y excluyente que terminó por resquebrajarse. "El apoyo a Chávez es un endoso a su persona no una aceptación de sus propuestas ideológicas del socialismo del siglo XXI" (Virtuoso, 2007, p. 46).

## Las Constituciones, las prácticas del poder y el ingreso petrolero

El contenido de ambas constituciones (1961 y 1999) puede darnos hitos en cuanto a la intencionalidad y dirección de los cambios, pero la visión resultaría incompleta si no se revisan otros elementos del proceso; sobre todo aquellos que se relacionan con la influencia del ingreso petrolero en la formación de las estructuras de poder y en la creación de las instituciones que las legitiman. Históricamente ha existido la tendencia a postergar o eludir los logros institucionales de profundización democrática, sustituyéndolos por formas de autoritarismo centralista cuando crece el ingreso petrolero, a causa de la concentración del poder que éste genera.

Esa elusión acumula factores de peso para las crisis de legitimidad que luego ocurren, dando paso a nuevos saltos en las conquistas democráticas o a la tardía aplicación de conquistas anteriores. La institucionalidad recogida en las constituciones, y que apunta hacia la profundización democrática, se ve sesgada por el ejercicio del poder y el refuerzo que da a éste el ingreso petrolero en aumento; luego esas estructuras hacen crisis por la presión acumulada, mucho más si coinciden con las caídas inusitadas de los ingresos petroleros.

A título ilustrativo de lo que aquí se sostiene, podría señalarse lo ocurrido con la Constitución de 1961 y la elección de gobernadores. En efecto, no podía esperarse mayor fervor democrático que el que pudiera recoger la constitución

de 1961 para contrarrestar los años de dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1949-1958); sin embargo, entre el inicio de su vigencia y la primera elección directa de alcaldes y gobernadores –expresión de una forma territorial de la democracia que ella consagró– transcurrieron casi treinta años. El proceso creciente de concentración del poder se encargó de postergar esta conquista básica.

Lo mismo ocurrió con la posibilidad de asignar recursos adicionales (más allá del presupuesto nacional y el Situado Constitucional) a los estados y municipios en los que se explotaba petróleo, contemplada en esa constitución y que vino materializándose el año 2002, por iniciativa de los gobernadores a través de la Ley de Asignaciones Especiales (LAAEE). La descentralización, consagrada en la Constitución de 1999, es otro caso de lo comentado. A partir de 2002, Chávez no hizo otra cosa que relegarla y, hasta donde pudo, eliminarla. Su intento quiso ir hasta la sustitución de la misma constitución por vía de una reforma radical en 2007. Como no lo logró por esa vía comenzó a desconocerla y a desarrollar un modelo de gobierno paralelo, con una carga autoritaria creciente y sin límites, apoyado en los recursos petroleros que crecieron de un modo acelerado hasta 2012.

## Dinámica del poder e ingreso petrolero

Este es un asunto particularmente sensible para todo lo que concierne a la democracia venezolana y el sostén material que el ingreso petrolero le ha aportado y, específicamente, para lo que concierne a la dinámica del poder. El ingreso petrolero lo recibe el gobierno central, y lo distribuye por vía del presupuesto. Esto, de por sí, le confiere un inmenso poder, y a Caracas como sede principal de los poderes del Estado. Se refuerza el centralismo y la concentración de poder en la estructura misma del modelo de distribución del ingreso petrolero; así que resulta lógico que se refleje en las conexiones que puedan establecerse entre sus variaciones y los resultados electorales, tal como se intenta mostrar en la Tabla 1[27].

27 En la era democrática a los electores se les entregaban dos tarjetas para votar por cada partido político, una grande para votar por el presidente de la república y una pequeña para votar en la elección de todos los cuerpos colegiados.
Una vez iniciado el proceso de descentralización, comenzaron a realizarse simultáneamente las elecciones estadales y municipales para elegir a gobernadores, miembros de las entonces denominadas asambleas legislativas –hoy Consejos Legislativos–, alcaldes, concejales y juntas parroquiales, por un período de tres años con posibilidad de reelección inmediata una sola vez. Bajo esta reforma se llevaron a cabo tres comicios (1989, 1992 y 1995).
Tres años más tarde, el 8 de noviembre de 1998, el sistema volvió a ser reformado y el electorado acudió a las urnas para votar por los integrantes de las dos cámaras del Congreso Nacional (diputados y senadores), junto a las autoridades de los estados: gobernadores y diputados a las asambleas legislativas. Ese mismo año, el 6 de diciembre, se celebraron también los comicios presidenciales en los que obtuvo la victoria Hugo Chávez Frías. Fue la primera vez que estas elecciones se realizaban separadas de las parlamentarias –tras una reforma impulsada por Acción Democrática y Copei con el objetivo de reducir el llamado "efecto portaaviones"–, pues desde 1958 hasta 1993 el Congreso Nacional era elegido en la misma fecha que el presidente. Pese a que en las "mega elecciones" del 2000 se eligieron al mismo tiempo los cargos de presidente, diputados, gobernadores,

**Tabla 1**

*Desconcentración y descentralización del poder y la dinámica del ingreso petrolero*

*Partido ganador por estado*

| Variacion % interanual (promedio/periodo) valor export. pet. (1) | Año electoral | Número de estados AD | Número de estados COPEI | Número de estados otros partidos *1 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1958* | 17 | 2 | 4 | DESCONCENT. |
| -1 % | 1963* | 16 | 3 | 4 | |
| 2 % | 1968* | 13 | 8 | 2 | |
| 15 % | 1973* | 22 | 1 | | CONCENTRADO |
| 26 % | 1978* | 14 | 9 | | |
| | /1979 | 2 | 21 | | |
| 13 % | 1983* | 23 | | | |
| | /1984 | 23 | | | |
| -7 % | 1988* | 22 | 1 | | |
| 22,9% (1989-1988) | 1989** | 11 | 7 | 2 (1 MAS,1 LCR) | DESCONCENT. |
| 6,4% (1992-1990) | 1992** | 7 | 9 | 6 (5 MAS, 1 LCR) | |
| 8,1 % (1993-1989) | 1993* | 10 | 5 | 8 | |
| 7,4% (1995-1993) | 1995** | 12 | 4 | 7 (4 MAS, 1 LCR) | |
| 0,6 % (1998-1996) | 1998** | 7 | 4 | 12 (6 MVR, 3 MAS) | |
| 5 % (1994-1998) | 1998* | 15 | 4 | 5 | |
| 37,0% (1999-1998) | 1999 (2) | 0 | 0 | 22 MVR, 1 oficialismo | CONCENTRADO |
| 52,0 % (2000-1999) | 2000** | 2 | 1 | 20 (12 MVR, 3 MAS, 2 PPT, 3 Oficialismo) | |
| 7,1 % (2004-2001) | 2004** | 1 | 0 | 21 (18 MVR, 2 Oficialismo) | |
| 25% (2006-1999) | 2006 presid. | 0 | 0 | 23 MVR | |
| 32,1 % (2008-2005) | 2008** | 1 | 1 | 20 (17 PSUV) | |
| 6 % (2012-2009) | 2012** | | | 23 (20 PSUV) | |
| 14% (2012-2007) | 2012 presid. | | | 22 PSUV | |
| -16,1% (2017-2013) | 2017** | 4 | | 19 PSUV | |
| -14,3 % (2018-2013) | 2018presid. Sin op. | | | 23 PSUV | |
| -14,7% (2021-2018) | 2021** | | | 23 (19 PSUV,4 oposic.) | |
| 10,4% (2024-2019) | 2024 presid. | | | 23 PUD oposic. | |
| 13,5 % (2025-2022) Cifra provisional | 2025** | | | 23 PSUV, 1 oposic. | |

alcaldes y concejales; el sistema cambió y empezaron a realizarse simultáneamente las elecciones regionales (para gobernadores y consejos legislativos) y municipales (alcaldes y concejales) por dos períodos consecutivos (2004 y 2008). No fue sino a partir del 2012 que las estadales y municipales se separaron.

Lo relevante del resumen anterior es la revelación de que en 28 años de historia venezolana no se habían separado las elecciones de gobernadores y consejos legislativos, hasta el 2017, cuando el Consejo Nacional Electoral convocó a los votantes a sufragar únicamente por la máxima autoridad de las 23 entidades federales, dejando de lado la selección de los legisladores estadales por instrucción de la Asamblea Nacional Constituyente, electa el 30 de julio en condiciones irregulares.

Fuente: CSE-CNE, COLUMNAS 2,3,4,5. Varios años. Columna 1, cálculos propios con datos de: OPEP (1960- 2024), y 1957-1959 (Baptista, 1997).
(*) Votos a diputados por listas. Principal partido de la coalición ganadora.
**(**)** Elecciones de gobernadores. Principal partido de la coalición ganadora.
(/) Elecciones de concejales.
**(1)** Variación interanual promedio, por período gubernamental, del valor de las exportaciones petroleras.
**(2)** ANC. Julio de 1999. En los otros dos estados ganó una coalición de la que formó parte el MVR.
1998. En el Edo Zulia. La mayor cantidad de votos es de COPEI, pero el gobernador es Arias Cárdenas, del MVR. Los datos incluyen la nueva votación por muerte de F. Tovar (COPEI), sustituido por I. Sáez (MVR) en Nueva Esparta; y por renuncia de J.G. Montilla (AD) sustituido por J. Aguilarte G (MVR) en Guárico.
2004 y 2008. No se eligió gobernador en Amazonas.
2017. Las Elecciones estadales y municipales se realizaron un año después de lo correspondiente.
2018. No participaron las fuerzas principales de oposición.
*1 El peso relativo de AD y COPEI al comienzo de la democracia influyó en el diseño del cuadro. Por esa razón no se incluyó el nombre de los otros partidos en el diseño, pero se especifican en el interior de la columna "OTROS" con la nueva concentración de poder.
Las reformas electorales aplicadas después del año 2000 terminaron deformando la relación votos/representantes para la Asamblea Nacional. Por esa razón, no se incluyen en el cuadro; además, en dos oportunidades la oposición dejó de participar (2005 y 2020).
Ver nota (i) al final del trabajo.

La Tabla 1 es una abigarrada base de datos sobre la dinámica del ingreso petrolero venezolano[28] y la marcha electoral (1958-2025) desde el comienzo de la democracia. En razón de los muchos cambios aplicados en ese período, no hay unidades iguales para efectos de comparaciones estadísticas; pero sí es posible una descripción extensa de lo ocurrido y valoraciones cualitativas generales, en el terreno electoral, sobre la dinámica del poder político en el país.

Se busca mostrar indicios de un proceso, con la advertencia de los cambios que interrumpen la regularidad de las comparaciones por períodos gubernamentales utilizadas en el cuadro hasta las elecciones de 1998. En 1999 se realizaron tres elecciones: para acordar la convocatoria a una constituyente, escogerla, y aprobar la nueva constitución que elaboró. El año 2000 entra en vigencia la nueva constitución (aumenta el período de gobierno de cinco a seis años para presidente y de tres a cuatro años para gobernadores y alcaldes); se realizan elecciones de relegitimación de los poderes, con lo cual se interrumpen los períodos de ejercicios gubernamentales y legislativos en desarrollo y se inician otros. En lo sucesivo, a diferencia de los períodos anteriores, las elecciones presidenciales se realizan en fechas diferentes a las de diputados y a las estadales y municipales, y se aplican modificaciones muy importantes a la legislación y a los circuitos electorales.

Son varios los factores que entran en juego en el resultado de cada elección, pero es muy grande el peso del ingreso petrolero que se administra y distribuye en cada gestión de gobierno como para no mostrar alguna conexión posible con esos

28 El valor de las exportaciones petroleras es una representación válida del ingreso petrolero, y su registro en $ en la base de datos de la OPEP elude las dificultades técnicas, para los fines de este trabajo, de su valor en bolívares según las cuentas nacionales.

resultados, y así formarse una idea general de lo ocurrido en cuanto al dominio territorial del poder y la calidad democrática en el contexto de esa relación.

Se presenta todo el período con los añadidos provenientes de la elección de gobernadores como expresión electoral de la descentralización; pues el manejo de los ingresos petroleros tiene también influencia sobre esos resultados electorales. De hecho, uno de los logros concretos de la descentralización en esa materia fue la Ley de Asignaciones Especiales (promovida por los gobernadores en 1993), que asigna directamente a los estados y municipios una porción adicional de ingresos petroleros, por encima de lo estipulado en el Situado Constitucional.

Se presenta el promedio anual por quinquenio (hasta 1998 se elegían presidente y congresistas en la misma elección) del valor de las exportaciones petroleras (columna 1) y el número de estados en que un determinado partido (AD, COPEI, OTROS. Columnas 2,3 y 4) resultó ganador en elecciones de diputados*, hasta 1998. Desde 1989, y dado los objetivos de este trabajo, se intercalan los resultados de las elecciones de gobernadores y la variación interanual promedio del valor de las exportaciones petroleras para cada período de ese cargo. El número de estados en que cada partido gana elecciones parece tener relación con la dinámica del ingreso petrolero.

Se asume que esa variación es indicadora electoral de una dinámica de desconcentración-concentración del poder, que un mayor número de partidos ejerciendo gobiernos estadales es señal de amplitud. La superación del bipartidismo por esa vía es una señal de mayor calidad democrática.

Juzgando por los resultados electorales, se observan cuatro períodos diferenciados de dominio territorial por parte de los partidos políticos: dos más democráticos; es decir, en los que más de dos partidos tienen fuerza y representación principal en el territorio: El período 1959-1968 (dos quinquenios gubernamentales); y el período 1989-1998 (dos quinquenios gubernamentales). En ellos hubo fuerzas distintas a AD y COPEI ejerciendo el principal liderazgo en varios estados del país.

Las elecciones para diputados realizadas el año 1993 y 1998 se inscriben en ese comportamiento, con un número importante de triunfos de otros partidos (diferentes a AD y COPEI). En 1993 se consuma, electoralmente, el fin del bipartidismo. Las presidenciales de diciembre de ese año le dieron el triunfo a Rafael Caldera, apoyado por fuerzas políticas distintas a AD y COPEI, que habían tenido éxito en las elecciones previas para gobernaciones y alcaldías.

Si se consideran esos resultados en el estricto dominio electoral de los estados, el bipartidismo abarcó solo el periodo entre las elecciones de 1973 y las de 1988 (15 años), pero estaríamos dejando por fuera el tiempo en que esos partidos se alternaron, aunque irregularmente, en la presidencia de la república (35 años. Hasta 1993).

En el período 1989-1998 se hace evidente también la influencia de las elecciones para gobernadores y alcaldes (el peso de la descentralización), iniciadas

en 1989 y continuadas regularmente los años 1992, 1995 y 1998, en las que se incrementa el número de estados en que otros partidos (distintos de AD y COPEI) alcanzan a elegir, ahora sí, un poder representado directamente por el gobernador (2,6,7 y 12 estados respectivamente. Tabla 1).

Por tratarse de la primera elección de su tipo, en el cuadro se incluye el detalle del incremento del ingreso petrolero de ese año (1989) respecto al año anterior (22, 9%). Una magnitud excepcional, si se observa que, durante los períodos completos de gobernadores, hasta 1998, se mantuvo muy bajo ese valor (4,9% en promedio para los tres períodos).

Allí merece destacarse el resultado electoral del año 1998, donde se expresa la máxima desconcentración del poder. Por primera vez en la historia democrática del país otros partidos dominan más estados que los que suman AD Y COPEI. El MVR ganó en 6 estados[29] y en otros 4 más formó parte de las alianzas ganadoras. No obstante, allí hay todavía indicios electorales del poder del bipartidismo, pues en las elecciones para diputados de ese mismo año AD y COPEI mantienen una representación mayor que la de los partidos emergentes. Lo contradictorio del resultado de la elección estadal con respecto a la de diputados no es más que la expresión electoral de la transición política que estaba ocurriendo, y que muy pronto dejaría atrás la fuerza de los dos partidos tradicionales. La descentralización fue el cauce para la superación del bipartidismo.

Este es un asunto relevante en el contexto de la dinámica de la desconcentración-concentración del poder; pues si se puede considerar al bipartidismo como señal de poca calidad democrática, luego de la década de ampliación descentralizadora 1989-1998 se produjo una regresión. En efecto, a partir de 1999 una sola fuerza ha controlado el poder, y por un período que sobrepasa ya a los 25 años (hasta 2025). Seis presidentes diferentes en la etapa bipartidista y solo dos en el tiempo del Socialismo del siglo 21[30].

La descentralización hizo posible que se produjera y expresara, electoralmente, una desconcentración partidista del poder (además de otras manifestaciones no electorales muy importantes); un hecho fundamental para la profundización democrática: más fuerzas y más líderes participando; y un ejercicio del poder que abarca una mayor extensión territorial (20 gobernadores y 269 alcaldes para la elección de 1989), por contraposición a un período previo donde todo se decidía en Caracas o por funcionarios no electos ni sometidos al arbitrio de la población. Esta presencia de otras fuerzas, aunque pequeña, había existido también a comienzos del período democrático (hasta 1968), como se observa en la columna OTROS de la Tabla 1.

29 Se atribuye el resultado en el Zulia al MVR, por la vinculación del gobernador Arias Cárdenas, militante de ese partido, con Chávez; pero el mayor número de votos allí los aportó COPEI.

30 Probablemente habría sido Chávez el único gobernante.

La descentralización, ya institucionalizada en la nueva constitución y en la continua elección de gobernadores y alcaldes, comenzó a actuar como una nueva e importante variable en la dinámica del poder. La ampliación del dominio político del poder en los estados y municipios ha compensado en parte la tendencia concentradora, ha sido el principal muro de contención. Aunque desde 1999 el ingreso petrolero siguió incrementándose en magnitudes importantes hasta 2012, y con él la concentración del poder, la descentralización ha derrotado en algunos aspectos y situaciones a esa concentración, como se verá en los casos que se estudian en este ensayo; una cualidad de la descentralización que poco se ha valorado en su importancia.

El cuadro confirma la variación cualitativa que apareció en la dimensión territorial (entre otras) de la política nacional con la elección de gobernadores y alcaldes a partir de 1989. Ese cambio es parte de un proceso mucho más complejo de deslegitimación de la anterior estructura de poder, que venía acumulándose desde los años ochenta y de la que el mayor beneficiario político fue H. Chávez, desde el momento mismo en que, fracasado el golpe de estado que intentó en febrero de 1992, el gobierno le permitió una alocución directa en los medios de comunicación que, simbólica y emocionalmente, anuló su derrota y dejó en evidencia la ineptitud gubernamental[31]. Este episodio anunciaba el comienzo de un nuevo movimiento del péndulo hacia el extremo de concentración del poder que se consolidaría unos pocos años después: la historia reiterada de nuestra historia.

El cuadro muestra también dos períodos menos democráticos, respecto a los anteriormente descritos, en los que menos partidos ejercen el poder en el territorio (incluso con situaciones donde un solo partido gana en todos los estados): el período 1974-1988 (3 quinquenios gubernamentales) y el período que va de 2000 hasta el 2025 (25 años), año de las últimas elecciones para gobernadores (Se hará un comentario aparte sobre el 2024).

En 1999 se inicia un nuevo ciclo de concentración del poder impulsado, sin duda alguna, por el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de diciembre de 1998, ahora bajo la hegemonía de los partidos que creó: primero el MVR y, luego, el PSUV (2008) y sus aliados (MAS, PPT).

Es muy variado el espectro de votaciones realizadas durante este período: desde la consulta para acordar la convocatoria a una Asamblea Constituyente, encargada de elaborar una nueva constitución, hasta elecciones presidenciales, y

31 En esa intervención Chávez asumió su responsabilidad como cabeza de la intentona, le pidió a sus compañeros que se rindieran y depusieran las armas para evitar más derramamiento inútil de sangre y reconoció la derrota señalando que … "*por ahora*, nuestros objetivos no han sido cumplidos". Dos años después (mayo de 1994) del golpe, Rafael Caldera sobreseyó a los golpistas y dejó a Hugo Chávez en condiciones de postularse para la presidencia en 1998. Una hipótesis que explica parcialmente el triunfo de Caldera en 1993 fue su actitud frente al golpe. Sostuvo que eran los problemas del país el caldo de cultivo de la intentona golpista. Esto le generó profundas simpatías entre la población y apoyo para su candidatura presidencial. (Sonntag, 1997)

estadales con nuevos lapsos de ejercicio de esos poderes; desde elecciones simultáneas hasta elecciones separadas, de cargos que tradicionalmente se elegían en la misma oportunidad. Se realizaron también dos consultas para reforma constitucional. Las elecciones de 1999 y 2000 y la enorme aceptación popular con la que contó Chávez fueron impulsadas por los mayores incrementos, hasta hoy, del valor de las exportaciones petroleras (37% de 1998 a 1999 y de 52% del 1999 al 2000). También deben haber estimulado o sustentado los comicios inmediatamente posteriores.

A partir de allí, en todas las elecciones ganó el Chavismo (exceptuando la consulta para aprobar una reforma constitucional en diciembre del año 2007, en que el ingreso petrolero disminuyo -11% respecto al 2006; y las elecciones de la Asamblea Nacional en diciembre del 2015 en que el ingreso petrolero disminuyó -51% respecto al 2014). Se incrementó la concentración del poder y el dominio del chavismo en los gobiernos estadales (y municipales) durante 5 elecciones para gobiernos de cuatro años cada uno (2000-2021). Hay un cambio histórico del predominio territorial casi permanente que había tenido AD entre 1973 y 1978 hacia otro que comienza en 1999, bajo el liderazgo de H. Chávez.

Si se observan los datos de la primera columna de la Tabla 1, que describen la variación porcentual interanual promedio del valor de la exportaciones petroleras, por período legislativo o presidencial hasta 1998 (y desde 1989, por período para gobernadores), se ve que los períodos que hemos llamado "más democráticos"–o de menor concentración de poder– corresponden a crecimientos moderados o decrecimientos de ese ingreso, y los "menos democráticos"–o de mayor concentración de poder– se asocian con crecimientos mayores (respecto a los anteriores) de dicho ingreso.

En esos 67 años de historia electoral (1958-2025) este comportamiento ha dejado de cumplirse en dos oportunidades: en el quinquenio 1984-1988 (mandato de Jaime Lusinchi) en que el valor de las exportaciones petroleras decreció en un -7% interanual promedio pero AD mantuvo el control territorial del poder (ganó las parlamentarias en 22 de los 23 estados en las elecciones de diciembre de 1988). El candidato ganador de las presidenciales de ese año fue Carlos Andrés Pérez, y las parlamentarias se hicieron junto con las elecciones para la presidencia.

Además de la posibilidad de que los electores pudieran tener un apreciación positiva del gobierno que recién finalizaba, probablemente el prestigio del candidato (que había sido ya presidente en el período 1974-1978 y que administró el más grande volumen de renta petrolera hasta entonces) influyó positivamente sobre los votos para diputados, contrarrestando los efectos negativos que pudo haber producido la importante disminución que sufrió el valor de las exportaciones petroleras en el quinquenio de gobierno que finalizaba. Se mantuvo Acción Democrática en el poder.

La otra excepción corresponde al período posterior al año 2012, en el que, con un notorio decrecimiento porcentual promedio del valor de las exportaciones petroleras (-16, 1% entre 2013 y 2017; y -14,7% entre el 2018 y el 2021) el chavismo mantuvo el dominio electoral del poder (9 años) en los gobiernos estadales. Chávez murió a comienzos del 2013, pero habiendo administrado, entre 1999 y 2012, los mayores ingresos petroleros que presidente alguno haya recibido (incremento de 20% en promedio interanual del valor de las exportaciones petroleras en todo ese período), es muy probable que su gestión (aparte de su carisma y el reconocimiento a su memoria) haya contribuido al primero, al menos, de los triunfos electorales estadales y municipales del período 2012-2021[32].

Salvo esas dos excepciones (que suman catorce años), en los otros 63 años (hasta 2021, 78%) la dinámica general da indicios de una relación importante entre desconcentración del poder y moderadas o negativas variaciones del valor de las exportaciones petroleras, saber: por un lado, 0,5% en promedio quinquenal para el primer período de desconcentración del poder (1959-1968) y 6,5% en el segundo período (1990-1998) y por el otro, concentración territorial del poder y altos incrementos de ese ingreso, siendo 10,6% en promedio por quinquenio para el primer período de concentración del poder (1974- 1988) y 15,1% promedio cuatrienal para el segundo período 2000-2012 (Ver Tabla 1)[33].

Este es un aspecto de particular importancia para la consideración de los escenarios futuros y la aplicación de nuevas reformas descentralizadoras, pues todo parece indicar que Venezuela, más por la situación interna de su empresa petrolera que por la sostenida tendencia a la disminución de los precios en el mercado internacional, contará con unos ingresos petroleros muy por debajo de los promedios recibidos en lo que va del presente siglo.

## Desconcentración del poder en el terreno económico

Otra dimensión poco considerada de ese proceso tiene que ver con la privatización de empresas que se inició en 1989. Al margen de la importante magnitud de los aspectos económicos allí involucrados, hay que destacar sus implicaciones políticas. Actores privados asumen el control de importantes empresas que, hasta ese momento, estaban en manos del Estado. Se privatizaron 40% de las acciones

32 Para las elecciones del 2021 hubo serios fraccionamientos en los partidos opositores. Actuaban fuerzas emergentes auspiciadas por el gobierno mismo que reforzaron esa división y alcanzaron importantes triunfos electorales.

33 Lo ocurrido en las elecciones posteriores (2024 y 2025) será tratado más adelante en este ensayo. La relación ingreso petrolero y dinámica del poder requiere allí un contexto más detallado de lo que el cuadro quiere describir.

de CANTV, cuatro bancos, la línea aérea VIASA, seis centrales azucareros, cuatro hoteles, entre otros.

En el terreno de la dinámica petrolera, corazón de nuestra economía, la incorporación de empresas privadas (Apertura petrolera. En los años noventa del siglo pasado)34 a una actividad que era, hasta entonces, monopolio exclusivo del estado (Mora, 2009), amplió grandemente el abanico de actores nuevos y poderosos en la dinámica político-institucional del país. La apertura, además, se sustentó en una disminución sustancial del régimen fiscal petrolero, como parte de una política pública y, por consiguiente, del monto de la renta petrolera internacional. En el caso de la apertura, por el tipo de actividades focalizadas que se realizaban, se producen alianzas y acuerdos entre esos actores y los gobernadores y alcaldes, para facilitar sus actividades. Además de la incorporación de nuevos actores, hubo una recomposición de las relaciones entre ellos. Así, pues, estaba operando una importante desconcentración del poder, y en diferentes ámbitos de la vida del país.

## Las constituciones y la descentralización

## Efectos de la descentralización sobre la División Político Territorial

Las subunidades territoriales de Venezuela (regiones, estados, municipios) han vivido un proceso de cambios importantes en sus estructuras. Tomando como hitos la Constitución de 1961 y la de 1999 encontramos los siguientes cambios: en 1961 Venezuela se definía como un Estado Federal y estaba organizado en 20 Estados, 2 Territorios Federales, un Distrito Federal, las Dependencias Federales y los Distritos y Municipios; definidos estos últimos como la unidad política primaria y autónoma básica del país.

Esta Constitución preveía igualmente la descentralización administrativa mediante el traspaso de competencias específicas del gobierno nacional a los estados y municipios. En agosto de 1978 entra en vigencia la Ley Orgánica de Régimen Municipal que simplifica la división territorial. Luego ocurre una suerte de transición para un nuevo esquema con modificaciones a la ley en los años ochenta, hasta arribar en 1989, como parte de las medidas descentralizadoras, a una nueva organización basada en municipios y parroquias.

Hubo a partir de allí una inusitada modificación de la dinámica territorial. Para el censo de 1990 había 286 municipios y 20 estados; dos años después los territorios federales ya habían alcanzado la categoría de estados. En la actualidad (2024) existen 335 municipios y 23 estados.

La Tabla 2 muestra una perspectiva histórica de ese proceso en materia de la división político-territorial.

Tabla 2. *Evolución de la división político-administrativa 1955-2017*

| | 1955 | 1961 | 1971 | 1981 | 1985 | 1989 | 1990 | 1992 | 1998 | 2000 | 2006 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Regiones (2) | | | 8 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 6 | | |
| Estados | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 22 | 22 | 23 (1) | 23 | 23 |
| Territorios Federales | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2*** | - | - | - | | |
| Municipios | 635 | 642 | 684 | 739 | 771 | - | - | 263 | 333 | 333* | 335 | 335 |
| Autónomos | | | | | | 269 | | | 47 ° | - | | |
| Foráneos | | | | | | 449 | | | | - | | |
| Parroquias | | | | | | 216 | | 761 | 1075 | 1078 | 1084 | 1084 |
| Departam. | | | | | 9 | | | 7 | | - | | |
| Áreas Metropolit. | | | | | | | | | 7 | | | |
| Distritos | 165 | 165 | 177 | 198 | 203 | | | | | - | 1 | |
| Dist. Metrop | | | | | | 3 | | | 3 | - | | |
| Dtto Federal 1/ | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | |
| Dtto Capital | | | | | | | | | | 1 | 1 | |

Fuente: OCEI.
Dtto. capital (1999) y Dtto. Alto Apure (2001).
° 1998 Municipios Capitales.
* Con parroquias 286. Sin Parroquias 47.
*** 3 de agosto de 1991: categoría de Estado al Territorio Federal Delta Amacuro. 29 de Julio de 1992 categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas.
(1) 03 de julio de 1998. Categoría de Estado al departamento Vargas del Distrito Federal.
(2) Unidades administrativas y de planificación, no unidades político-territoriales.
Abril de 2024 se creó el estado Guayana Esequiba. Ver comentario en el texto, p.153.

## La descentralización se consagra en la Constitución de 1999

En sondeos de opinión realizados en noviembre de 1998, en vísperas de las elecciones estadales, se encontró que más del 70% de los entrevistados consideraba que la "descentralización ha sido beneficiosa para el país" (González, 2001, p. 174).

Esa opinión era compartida por chavistas y opositores, cuando apenas faltaba un mes para las elecciones presidenciales en las que Chávez obtuvo su primer triunfo.

En esa oportunidad 17 de los 23 gobernadores fueron reelectos. AD ganó 8 gobernaciones (perdió 4 de las que había obtenido en 1995), el MVR triunfó en 4 gobernaciones, el MAS ganó 4 gobernaciones, PROYECTO VENEZUELA ganó 1 gobernación, COPEI 4 gobernaciones (una más que en 1995), CONVERGENCIA triunfó en 1(CNE, 1998). De los gobernadores recién electos, 9 apoyaron a Chávez y, con ellos, una considerable cantidad de alcaldes.[34] Esto, necesariamente, amarraba a Chávez con la descentralización. Eran esas fuerzas y liderazgos quienes sustentarían su campaña y su triunfo a la presidencia un mes más tarde. Ya en abril del año siguiente, en cumplimiento de su oferta electoral, Chávez emprendió el camino para aprobar una nueva constitución.

La extensión que alcanzó la discusión sobre la descentralización en la Asamblea Nacional Constituyente, que elaboró la Constitución de 1999, y la manera en que allí está tratada la descentralización, evidencian que, en los 10 años de aplicación de las reformas descentralizadoras (1989 - 1999), se produjo una aceptación política y social de sus resultados y, en consecuencia, una legitimación de su existencia institucional y como elemento de la cultura democrática del país.

La abstención en las elecciones estadales de 1989 fue de 54%; en las de 1992 fue de 50, 7%; de 53, 9% en 1995 y de 45,6% en 1998. Tanto en 1992 como en 1998 una gran mayoría de los gobernadores consiguió la victoria al postularse para su reelección, produciéndose allí, también, una baja de la abstención respecto a su elección previa (González de P, p.167). (CSE y CNE, Varios años).

La descentralización se convirtió en una política de Estado. La Nueva Constitución, vigente a partir del año 2000, define a Venezuela, tanto en el preámbulo como en su artículo 4, como un Estado Federal Descentralizado, con tres instancias de poder público: Nacional, Estadal y Municipal. En su artículo 6 se define al gobierno como descentralizado. Se crea el cargo de vicepresidente para coordinar el proceso descentralizador y armonizar los intereses nacionales, estadales y municipales, y el equilibrio en el desarrollo de las regiones, ejerciendo la Presidencia del Consejo Federal de Gobierno.

El artículo 165 se ocupa de las competencias concurrentes y de la aplicación de los principios que rigen la relación entre los estados y el gobierno central: " interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad";

34 Pueden presentarse inconsistencias en algunas cifras. Aquí se da como ganador al partido que sacó más votos, pero ocurre que no necesariamente el gobernador electo es miembro de ese partido. El mayor porcentaje de votos en el Zulia para el triunfo de Arias Cárdenas, por ejemplo, los aportó COPEI; pero ese gobernador es, sin duda, un miembro del MVR, que apoyó a Chávez en las presidenciales de ese año. Este caso ilustra muy bien el tipo de alianzas que se dan en las elecciones estadales y municipales. Entran en juego intereses territoriales, que no pueden darse en una elección presidencial. Algo similar ocurrió en Nueva Esparta (COPEI-MAS) y en Portuguesa (COPEI-MAS-CONVERGENCIA).

dispone que los estados "descentralizarán y transferirán a los municipios los servicios y competencias que gestionen y que estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público".

El artículo 184 establece que mediante una ley el Estado cree "mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlo"; promoviendo

> la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales (CNRBV, art. 184,6).

En el capítulo III se reconoce a los estados como entidades autónomas e iguales en lo político, con el atributo de personalidad jurídica plena. En el Cap. IV, artículo 16, se hace explícita "la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa", así como sus potestades tributarias. En el artículo 84 se habla del sistema público nacional de salud descentralizado; en los artículos 269 y 272 se describe la administración de justicia y penitenciaria descentralizada; el artículo 285 se ocupa de la administración electoral descentralizada; y en el artículo 300, se define la organización y la actividad administrativa económica del Estado como funcionalmente descentralizada.

## La nueva Constitución y el territorio

Se especifican como divisiones del territorio a los estados, el Distrito Capital, las Dependencias Federales, los Territorios Federales y los Municipios, que serán regulados por una Ley Orgánica que garantice la descentralización político-administrativa, la autonomía municipal, la posibilidad de crear parroquias y la de que dos o más municipios puedan organizarse bajo la figura de distrito metropolitano.

Otro aspecto relevante de los cambios acumulados es la sustitución del Distrito Federal (con un poder ejercido por un gobernador designado por el presidente de la República), por el Distrito Capital, para unificar política y territorialmente a la ciudad de Caracas como capital de la República y asiento del Poder Nacional. Este Distrito Capital integra sus municipios con los aledaños del estado Miranda, para la creación de un sistema de gobierno municipal a dos niveles: el de cada una de esas subunidades y sus respectivas alcaldías; y el de la Alcaldía Mayor de Caracas, también por elección popular.

Se crea el Consejo Federal de Gobierno, organismo con funciones de planificar y coordinar horizontalmente las políticas para la descentralización y la administración del Fondo de Compensación Interterritorial (que sustituye al Fondo Intergubernamental para la Descentralización. FIDES), destinado al financiamiento de inversiones para atender las diferencias de desarrollo entre las regiones.

No cabe duda, pues, que la nueva constitución, en muchas de sus formulaciones legitima y refuerza la tendencia descentralizadora que había impulsado la renovación democrática de los diez años anteriores. Hay otras áreas y temas en que la propia constitución le da un tratamiento ambiguo e impreciso a las posibilidades descentralizadoras o las condiciona muy fuertemente al marco de las leyes nacionales en la materia. Ya se ha dicho cuánta resistencia encontró la descentralización en su recorrido. Esto aplica también para el escenario de esa Asamblea Constituyente que elaboró la nueva constitución.

Un elemento que debe destacarse como un retroceso estructural de la nueva constitución fue la eliminación del sistema bicameral que sustentó el poder legislativo desde la constitución de 1961 y que tipifica al modelo de Estado federal. Fue sustituido por un modelo unicameral (arts.186 y 201), en paradójica contradicción con el contenido del artículo 4 de esa nueva constitución, y sin antecedente alguno en la historia del país (Indriago, 2025). Tal vez sea este uno de los primeros e inadvertidos indicios de lo que luego se fue gradualmente revelando: La intención de control totalitario que hubo siempre detrás de las fuerzas que asumieron el poder bajo el liderazgo de H. Chávez.

Muchos y bien sustentados trabajos y análisis se han publicado para evidenciar las trabas y limitantes a la descentralización (González Cruz, 2008; Lisbona, 2013; Samaniego, 2013; Rangel, 2017), pero lo que aquí se quiere resaltar, además de los resultados concretos de sus realizaciones para la calidad de vida de los ciudadanos y la democracia, es la fuerza política estructural que, con respecto al pasado, adquieren las subunidades geográficas del país y lo que de allí irradia hacia el resto del cuerpo social. Como se ilustrará, esa fuerza sigue actuando por caminos inusitados y de manera persistente, al punto que llegamos a calificarla como la más sólida y, quizá, la última línea de defensa de la democracia venezolana.

Legitimada la descentralización por 10 años de gobiernos estadales y municipales popularmente electos (y un precario ejercicio de escogencias primarias, más democráticas, de candidatos a presidentes, gobernadores, alcaldes, etc.), se hace letra de la nueva Constitución. Ha sido el último movimiento del péndulo hacia el extremo federalista (definido a comienzos de la república[35]), antes de que el gobierno

35 Sustentado en importantes indicios históricos, hubo también opositores abiertos a este proceso, en particular a la elección de gobernadores. Américo Martín lo manifestó en su libro "El Gran Viraje" (Martín, 1995). Jorge Olavarría (1988) dedicó un libro a las conexiones entre federalismo y elecciones estadales (Olavarría, p.

de Hugo Chávez lo impulsara de nuevo hacia la concentración, el centralismo y el autoritarismo.

Chávez ganó la presidencia en diciembre de 1998 con apoyo de un 33,36% de la población electoral, y con una abstención de 36,55%. Llegó al poder sobre la plataforma de la descentralización. En su campaña electoral no manifestó idea alguna contra ella, y contaba, además, con el respaldo de 10 gobernadores[36] con importante porcentaje de población electoral bajo su influencia y que habían sido electos (muchos de ellos reelectos) apenas un mes antes. Su principal oponente había sido gobernador del estado Carabobo; es decir, también un resultado de la descentralización. Así, pues, ambos candidatos la defendían y propiciaban. Una vez que asumió el poder, Chávez inició su campaña para una nueva constitución, que se aprobó en diciembre de 1999. Con la entrada en vigencia de la nueva constitución debían hacerse nuevas elecciones.

11). No obstante, el tiempo transcurrido y sus resultados han refutado sus temores de que, en particular, la elección de Gobernadores… "debilitaría al Estado democrático" y al gobierno local.

36 9 gobernadores de estado y el alcalde metropolitano de Caracas.

# DESHACER LA DESCENTRALIZACIÓN

VI CAPÍTULO

## Hacia el extremo autoritario

Los cambios que Chávez asomó, luego de consolidarse en el poder (En julio de 2000 fue reelecto con 59, 75% de la votación y una abstención de 43, 5%)[37], evidencian que solo "utilizó" la descentralización para catapultarse, pero que su intención fue siempre otra. Ya antes había solicitado a la Asamblea Nacional (1999), una Ley habilitante, con lo cual ponía en sus propias manos el poder legislativo y eludía cualquier oposición parlamentaria a sus intenciones y metas.

Las leyes habilitantes son una temprana expresión de la concentración de poder con la que Chávez mandó desde sus primeros días en la presidencia. Cuatro leyes habilitantes le fueron otorgadas, por uno lapsos que, sumados, equivalen a cuatro años y medio (40%) de su tiempo de gobierno. Aprobó con ellas 215 leyes.

Ya en 2001 se advertía: "todo apunta hacia la centralización del poder en manos del presidente" (González de P, 2001, p. 165). En noviembre de 2002, en su programa radial "Aló, Presidente", Hugo Chávez afirmó que Venezuela es una "República Unitaria" (Por contraposición a República Federal). No habían transcurrido aun dos años de vigencia de la Constitución de Estado Federal Descentralizado que él mismo había impulsado.

Muy pronto comenzó a dar señales de sus intenciones, recentralizando competencias que antes habían sido transferidas a los estados y municipios. El incremento del ingreso petrolero que le tocó administrar fue un poderoso aliado de sus medidas. La Constitución que Chávez promocionó, con su contenido federal y descentralizador, se fue revelando como una camisa de fuerza frente a sus intenciones.

Los impresionantes resultados electorales alcanzados por Chávez y las organizaciones que lo apoyaban han impedido ver la otra cara de ese proceso, que incluía un desgaste y desprendimiento de sus propias fuerzas. Primero se dividió el Movimiento al Socialismo MAS (1998). Una fracción de ese partido (PODEMOS) siguió apoyando a Chávez. En las elecciones de julio del 2000 su principal contrincante fue Arias Cárdenas, su compañero de armas en el proyecto político-

37 La nueva constitución exigía relegitimar todos los cargos de elección popular. Presidencia, gobernadores, alcaldes y AN unicameral (julio 2000). En diciembre, se elegirían concejales y legisladores estadales.

militar que fraguaban desde finales de los años ochenta, líder en el estado Zulia de las acciones del golpe militar de febrero de 1992; y luego, capitalizado políticamente por la descentralización, fue gobernador reelecto en 1998 de ese mismo estado, con el apoyo de una coalición de fuerzas chavistas y antichavistas[38].

La concentración del poder en manos de Chávez se hacía a expensas de su indiscutible respaldo popular, pero con abandonos importantes por parte de sus propios aliados iniciales. Se reducía y militarizaba, gradualmente, la cúpula en el poder. Temprano, aunque no sin resistencias, comenzaba el camino hacia las formas autocráticas de gobernar.

Se aplicaron programas y definiciones más propias del centralismo del pasado que de la gestión gubernamental descentralizada: para 1994, siguiendo el mandato de la ley orgánica de descentralización, el Situado Constitucional (monto del presupuesto que se asigna directamente a los estados y municipios) era el 20% del total de los ingresos nacionales presupuestados. En la nueva Constitución (1999) se fija en un rango mínimo de 15% y un máximo de 20%. No quiso ésta ir más allá, más bien, se retrocedió. Además, ese rango de variabilidad de la disposición constitucional se ha manejado con criterios de discriminación política por parte del poder nacional respecto a los estados y municipios, según se trate de gobernadores y alcaldes afectos o no al gobierno (Rangel, 2017).

Se aplica también un nuevo esquema de regionalización con seis regiones: Central, Occidental, Llanera, Guayana, Oriental, Centroccidental. (CORDIPLÁN, 2000), en comparación con las nueve regiones de los años ochenta. El gobierno introdujo el concepto de "descentralización desconcentrada" (Montes et al., 2002), entre otras cosas para reactivar lo que quedaba de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, muchas de las cuales habían sido eliminadas durante la descentralización (1989-1999), y otras languidecían en medio de indefiniciones operativas y de duplicación de competencias que ejercían antes de la descentralización y que luego fueron asumidas por los estados[39]. Esto es, se introducen elementos más propios del centralismo del pasado que de una estructura federal.

La definición de "descentralización desconcentrada" es la primera definición oficial, explícita, de la valoración e interpretación que el pensamiento gubernamental le daba a la descentralización. Además de querer descalificar sus logros y distanciarse de ella, se plantea el muy discutible objetivo de disminuir el tamaño relativo de la población ubicada en la zona central del país para alcanzar un supuesto mayor equilibrio territorial (Rojas, 2001).

Desconcentrar la población fue siempre un objetivo fracasado en los planes de la nación de la democracia antes de Chávez, y ha sido una tentación para muchos

38 Chávez no lo apoyó cuando se postuló por primera vez a gobernador en 1995.

39 Las corporaciones son organismos de planificación que agrupan varios estados bajo su gestión; es decir, se les resta nuevamente autonomía a los estados, como unidades de mayor peso en un Estado Federal.

gobiernos totalitarios en el mundo de la que el chavismo no se escaparía ni siquiera para diferenciarse de sus predecesores (Trinca, 2012). En el discurso que Chávez dio desde el segundo puente del río Orinoco, el día que lo inauguraba (13/11/2006), insistía en convocar a la población para que se mudara al interior, para que abandonaran el centro, mientras seguía repartiendo la renta petrolera desde Caracas. Ambos asuntos se contradicen. Todavía los está esperando.

Predomina la fuerza centrípeta. No puede confundirse descentralización con intenciones políticas de dispersar la población y facilitar el control territorial (Salas B, 2019). El tamaño relativo de la población de los estados que constituyen el centro de Venezuela era de 32, 5% en el censo de 1961, en el censo del 2000 el porcentaje era de 33,4 y de 32,6% en el censo del 2011. Todos los planes de la nación se han propuesto desconcentrar la población, sin éxito, a juzgar por esos datos. No mucho para un esfuerzo de la magnitud que se propuso el chavismo.

A mediados del año 2000 un decreto presidencial comenzó a intervenir y limitar el funcionamiento de los peajes instalados en las carreteras y autopistas, que habían proliferado[40] con el traspaso de las competencias sobre esos servicios a las gobernaciones, y que representaban para ellas una fuente de ingresos destinados, entre otras cosas, al propio mantenimiento de esa vialidad. Al mismo tiempo, la Asamblea Nacional, de mayoría oficialista, discutía una nueva ley para regir esa materia (Paz, 2000).

Uno de los gobernadores afectos a Chávez, Didalco Bolívar, del estado Aragua, divulgó ideas que sostienen que la descentralización es una etapa ya superada, pretendidamente, por un nuevo modelo, el de la "corresponsabilidad". En palabras de este funcionario... "Lo que conviene, y en eso están claros todos los tratadistas de la moderna política revolucionaria en el mundo, es la corresponsabilidad entre el centro hegemónico y las áreas subordinadas" (Bolívar, 2000, pp.2-13).

Ninguna relación político-institucional que defina a uno de sus componentes como "centro hegemónico" y al otro como "áreas subordinadas" puede tener que ver con corresponsabilidad ni mucho menos con federalismo. Se trata de un autoritarismo mal disimulado. El presidente Chávez prefería que aquello que tuviera que hacerse en estados y municipios lo hicieran militares bajo sus órdenes directas, lo que se materializó a través del Plan Bolívar 2000[41], y con fondos (Fondo único

40 Se suscitaron competencias y tensiones entre algunas gobernaciones de estados por la relativa cercanía de unos peajes limítrofes, y en otros casos hubo quejas por las tarifas. No obstante, se reconocía el efecto de la transferencia del servicio sobre los cuidados y equipamientos de las vías. (Paz, 2000)

41 Inmediatamente que Chávez comenzó a gobernar, entregó a los militares la realización de un programa nacional de reparaciones, recuperaciones y equipamientos de necesidades básicas en todo el país. El Plan Bolívar 2000, con un alto impacto social y político en sus primeros momentos, inauguró la presencia directa de los militares en el gobierno y el desconocimiento a las funciones y competencias de las autoridades electas, particularmente de los alcaldes.

Social. FUS) que él manejaba sin mayores mediaciones. Funciones y competencias que deberían corresponder a gobernadores y alcaldes.

En abril de 2001 se propuso en la Asamblea Nacional una Ley de Hacienda Pública Estadal (Contenida en las disposiciones transitorias de la constitución, con un año de plazo para su elaboración) y una para el Fondo de Compensación Interterritorial, que debían sustituir a toda la legislación anterior en materia de distribución territorial de los ingresos, para adaptarlas al modelo constitucional descentralizado. La primera fue engavetada definitivamente, y a la segunda, que fue postergada hasta 2010, se le cambió radicalmente su orientación.

La ley del FIDES (Fondo Intergubernamental para la Descentralización), de 1993, preveía recibir un incremento de lo recaudado nacionalmente por impuesto al Valor Agregado (IVA) de 4% en ese año, y continuar hasta alcanzar el 30% en el 2000. Reformada en 2006 se le establece un rango mínimo de 15% (en el monto a repartir se añadieron, además, los Consejos Comunales) que se aplicó hasta su derogación en marzo del 2010 (A.N., 2010).

Las competencias en materia de servicios de salud y asistenciales traspasadas mediante convenios específicos entre algunos estados y el gobierno central, fueron revertidas y pasaron nuevamente a manos del Ministerio de Sanidad. Estas medidas se tomaron por razones de control político, no porque algún estudio hubiese confirmado que los servicios descentralizados funcionasen peor que los centralizados; todo lo contrario. El año 2009 se reformó la Ley Orgánica de Descentralización (Gaceta oficial 39.140) para despojar a los estados de la administración de puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas.

## Concentrar el Poder Económico. PDVSA y el Gasto Social

El mayor porcentaje de la distribución del ingreso petrolero por parte del gobierno fue desplazándose gradualmente desde el presupuesto nacional hacia las asignaciones manejadas por Chávez, cuando creó el gasto social como parte de la "nueva PDVSA", a partir del año 2003[42].

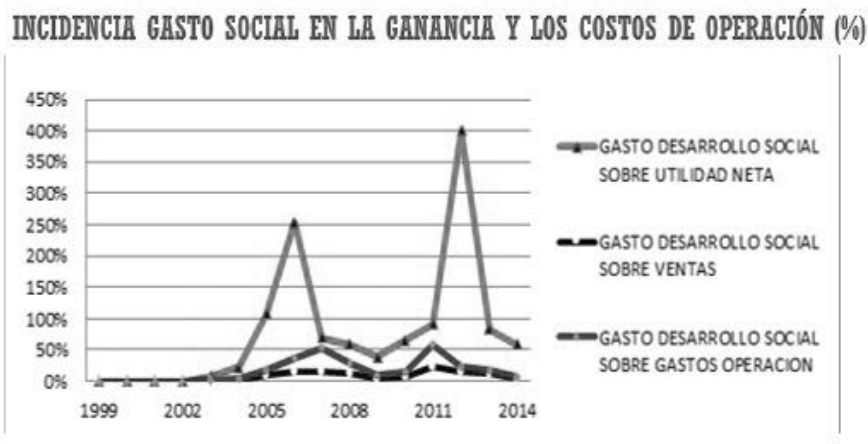
Como respuesta a los sondeos de opinión realizados en el periodo 2002-2003, sobre la pérdida de apoyo popular del gobierno, una de las primeras tareas que el presidente Chávez le adjudicó "a la nueva PDVSA" fue la de destinar parte de sus ganancias, antes del Impuesto sobre la Renta, a gastos de desarrollo social, especialmente a través de las misiones. Ese gasto creció de manera vertiginosa a partir de ese año, como se muestra en el Gráfico 1, y en el 2006 y 2012 llegó a ser de tal magnitud que representó respectivamente el 254% y el 400% de las ganancias

42 Fue la respuesta de Chávez al fracaso de la huelga que iniciaran sus trabajadores para limitar los intentos de control absoluto de la empresa por parte del gobierno.

netas de la empresa. Asimismo, el gasto social superó en más del 50% a los costos operativos de la empresa en el 2007 y en el 2011.

Entre el 2005 y el 2014, las cantidades asignadas anualmente a gastos sociales de PDVSA y sus filiales superaron los montos correspondientes pagados en Impuesto sobre la Renta, y en algunos años de manera amplia, como en el 2006 y en el 2008, cuando llegaron a ser 3 veces más, o en el 2011, cuando el gasto social ¡superó en 15 veces el monto pagado en Impuesto sobre la Renta (ISRL) y casi el doble de lo pagado en regalías!

**Gráfico 1**




**Fuentes:** Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Mineria (2006, 2009-2010 y 2011), Petróleo y Otros Datos Estadisticos (PODE), y PDVSA

21

Tomado de: Mora, J; Rojas, A; Vargas, G. et al. (2017)

Esta ha sido una de las maneras ingeniosas y novedosas del Estado de repartir directamente renta petrolera internacional, puesto que estas cantidades, a diferencia de las regalías y del ISRL, no forman parte del presupuesto nacional de cuyo monto se asigna directamente y por ley un porcentaje fijo a gobernaciones y alcaldías (incluidas las de oposición al gobierno central), sino que se reparten de manera discrecional, clientelar.

La reforma aplicada por H. Chávez incluyó la unificación del cargo de presidente de PDVSA y el de ministro de energía, que antes estaban separados y claramente diferenciados en sus competencias, con lo cual terminó teniendo al alcance de sus manos todo el control del negocio petrolero venezolano, el más importante factor económico y político de Venezuela. Las asignaciones presupuestarias y el gasto público, que se manejan institucionalmente y requieren aprobación anual de

la Asamblea Nacional, perdieron importancia relativa; particularmente la asignación territorial de gastos, establecida como un porcentaje fijo en el presupuesto.

Lo relevante en esta materia pasó a ejecutarse discrecionalmente, según la voluntad y los intereses de la presidencia de la república, por vía del gasto social de PDVSA, registrado contablemente como "gasto antes del impuesto sobre la renta". Por esa vía se financiaron las "Misiones" y se afiliaron a la empresa numerosas actividades de dudosa rentabilidad[43].

Por otro lado, ese gasto disminuye las ganancias de la empresa y, en consecuencia, lo que paga al Estado como impuesto sobre la renta. Disminuye así el ingreso presupuestario nacional, pues la ganancia de PDVSA es uno de sus componentes principales, mientras crece el gasto social como gasto interno de la petrolera. Esto es equivalente a un manejo ejecutivo y discrecional por parte del presidente de la república (Rojas y Vargas, 2022).

Se maximizan la concentración del poder y el control de los recursos petroleros. No es lo mismo la administración de un gasto sometido anualmente a discusión parlamentaria, regido por leyes, porcentajes y partidas, susceptibles de contraloría y seguimiento, aun precarias e insuficientes, que la de unos gastos sumidos en las cuentas de una empresa controlada desde la presidencia y por un gerente que es, a su vez, ministro de energía, sujeto en su nombramiento a la decisión exclusiva del presidente.

## El sistema paralelo de distribución

Así, comenzó a operar un circuito paralelo de reparto interno de la renta petrolera[44], que compite con el circuito de reparto institucional tradicional basado en la constitución y las leyes de presupuesto y gasto público; además de que a este último se le aplicaron también toda clase de restricciones y deformaciones (Rangel, 2017). El circuito paralelo alcanzó un peso relativo mucho mayor que el tradicional. El objetivo fundamental de esta doble estrategia fue minimizar la descentralización o recentralizar el manejo de las finanzas públicas, concentrar el poder, reducir la democracia (Mora et al., 2017).

Una de las formas de este reparto es asignar cantidades a organismos paralelos a los gobiernos regionales y locales, electos popularmente pero controlados por la oposición. Esos organismos son dirigidos por funcionarios nombrados directamente

43 En el año 2020 el gobierno propuso una reforma de PDVSA en la que se deshacía de esas empresas improductivas. "Todas las empresas propiedad de PDVSA que ejecutan servicios y actividades no relacionadas directamente con la gestión directa de producción de petróleo y gas se integran a sus respectivos sectores en la administración pública centralizada y descentralizada o irán a la venta, o liquidación y cierre". (PDVSA, 2020, p.8)

44 Además de crearse un circuito externo, que reparte renta petrolera recibida por Venezuela a individuos y organismos de otros países (Mora, 2017, pp.175-176).

por el presidente de la República. Es una forma sofisticada y eficiente de exclusión y desigualdad (Mora et alt., 2017, p.7).

Los presupuestos nacionales no reflejan, como antes, los efectos del gasto[45]. El gasto social de PDVSA se convierte en asignaciones indirectas a estados y municipios. El gasto social, concentrado en manos del presidente, se hizo a costas de la desinversión y descapitalización de PDVSA, y así continuó ocurriendo en el período de disminución del ingreso petrolero que comenzó el año 2013.

Estas asignaciones restan fondos para los gastos de reinversión petrolera productiva, generadora de rentas, que permitiría seguir financiando esas otras actividades. Las consecuencias de esa política se expresan hoy en la quiebra técnica de PDVSA (Mora et al., 2017).

## Debilitamiento de la asignación presupuestaria tradicional

El presupuesto ordinario del gobierno se formula intencionadamente a un precio del barril de petróleo por debajo del valor probable. Luego, lo que ingresa por encima de ese cálculo se le califica como ingresos extraordinarios y los maneja el presidente.

Por esta vía administra, de manera directa y sin sometimiento a la discusión y aprobación por parte de la Asamblea Nacional dentro del presupuesto ordinario, entre el 40 y el 45% del ingreso anual (Penfold, 2009). Los porcentajes que de ese ingreso adicional deben asignarse al Situado Constitucional (para gobernaciones y alcaldías) son manejados discrecional y políticamente por la presidencia. Se ha llevado al extremo la presunción teórica planteada por la corriente de la economía política de las transferencias:

> los actores políticos (gobernantes, partidos políticos y legisladores) procuran utilizar las transferencias intergubernamentales como instrumentos para maximizar resultados electorales y permanencia en el poder, por lo que los objetivos de eficiencia y equidad interterritorial tendrán poco peso en la toma de decisiones. (Rangel, 2017, p.13).

La disminución sostenida de los recursos que por ley le corresponderían a estados y municipios (y la demora en la entrega) ha sido uno de los mecanismos más persistentes que el gobierno ha utilizado contra la descentralización. Medidos hasta el 2002, como porcentaje de presupuesto nacional (Tabla 3), el gasto descentralizado (Situado Constitucional, más los añadidos por leyes de la descentralización), fue subiendo desde 12,6% en 1992 hasta un máximo histórico de 23,7% en 1998

45 Otros mecanismos, también concentradores de poder, se han ido incorporando gradualmente: El fondo intergubernamental para la estabilidad macroeconómica, FIEM; el incremento de la deuda externa o consumo de renta a futuro; las modificaciones a la ley del BCV para que entregara más divisas al ejecutivo. El dato del incremento del ingreso petrolero va quedando insuficiente como indicador.

(paradójicamente el año de menor ingreso petrolero en ese período gubernamental); y luego comenzó a decrecer:17, 8% en el año 1999 y 20,1% en el 2000 (Rojas, 2004). Pero, además, la estrategia oficial ha sido la de retardar por cualquier vía la entrega de esos menguados recursos a los gobiernos estadales y municipales.

La queja permanente de los afectados se hizo parte de las tensiones ordinarias entre el presidente y los gobernadores y alcaldes. Ya para mediados de 2004, según el presidente de la Asociación de Alcaldes de Venezuela en esa época, la deuda del gobierno central con alcaldías y gobernaciones por concepto de aportes del FIEM, FIDES y LAEE (2002-2004) es mayor a 5 millardos de dólares (Bijani, 2004).

Tabla 3. *Participación porcentual de la descentralización en el gasto total.*

| AÑOS | 1992 | 1993 | 1994 | 1996** | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SITUADO CONSTITUC | 12,6 | 14,6 | 16,8 | 14,54 | 16,61 | 17,1 | 12,72 | 14,28 |
| FIDES* | | | | 0,38 | 1,28 | 3,7 | 3,2 | 3,3 |
| LAEE*** | | | | | | 2,9 | 1,9 | 2.5 |
| TOT. DESCEN-TRALIZADO | 12,6 | 14,6 | 16,8 | 14,92 | 17,89 | 23,7 | 17,8 | 20,1 |
| TOTAL GASTO FISCAL | 965.349 | 1.105.792 | | 5.294.183 | 7.825.656 | 11.243.899 | 14.557.816 | 17.878.137 |

(Tomado de: Rojas, 2002).
Fuente: OCEPRE. Ley de Presupuesto. Varios años.
* FIDES: Fondo intergubernamental para la Descentralización.
** Segunda reconducción del presupuesto de 1995.
*** Ley de Asignaciones Especiales LAEE.

A una conclusión similar llega el estudio realizado por Rangel (2017) para años posteriores.

> Los recursos totales transferidos a los estados y a los municipios muestran una caída real desde el año 2006, que se agudiza desde 2014, a tal punto que las transferencias totales del año 2016 están por debajo de las transferencias recibidas en 1996; es indiscutible que la recentralización fiscal se ha profundizado (Rangel, 2017, p. 62).

Al mismo tiempo que minimiza las asignaciones y la distribución territorializada y descentralizada del gasto, el gobierno central crea mecanismos para gastos sociales que se manejan directamente desde la presidencia. Los fondos en divisas arrancaron en 2004 cuando Hugo Chávez le pidió al BCV la entrega de un "millardito" de dólares de las reservas internacionales con el fin de apoyar al sector agrícola.

Hasta 2009 los ingresos petroleros se consideraban ordinarios. A causa del cambio de calificación el gobierno comenzó a manejar discrecionalmente todo el ingreso petrolero y se redujo considerablemente el aporte que se hacía al Situado Constitucional. Para 2025 las gobernaciones y alcaldías recibirán solo el 40% de lo que les correspondería de mantenerse el anterior criterio (Figueroa, 2025).

## Los contrastes internacionales en la distribución

A finales del siglo XX la distribución internacional promedio entre gastos centralizados y descentralizados era 56 a 44 (De la Cruz, 1998); en Venezuela es 80 a 20 y con tendencias a que se profundice el gasto centralizado.

En 2020, el gasto subnacional representó el 21,5% del gasto público total y el 8,3% del PIB de media para los 122 países de la muestra con datos disponibles. En los países federales, los gobiernos subnacionales representaron el 41,9% del gasto público o el 16% del PIB. En países unitarios, el gasto subnacional está ligeramente por debajo del promedio mundial: 6,6% del PIB y 17,1% del gasto público (OECD/CGLU, 2022, p.13).

No quedan dudas del camino en sentido contrario a estas tendencias mundiales que Hugo Chávez, y luego sus seguidores, han escogido para Venezuela. El Gráfico 2, elaborado por el Profesor Carlos Mascareño, da cuenta de la profundización de la tendencia antes señalada para Venezuela.

**Gráfico 2**




Tomado de: Mascareño, 2024.

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% (Mascareño, 2024, p. 21).

# LA DESCENTRALIZACIÓN: SOSTÉN DE LA DEMOCRACIA

VII CAPÍTULO

Pasamos ahora a ilustrar con situaciones relevantes las formas político-institucionales en que la descentralización ha enfrentado los intentos de autoritarismo y de eliminación de la democracia.

## Primer ejemplo. El presupuesto para gobernaciones y alcaldías. 2001

El gobierno modificó (agosto del 2000) las dos leyes claves -aparte del Situado- de la asignación territorial directa de recursos públicos (la Ley de Asignaciones Especiales y la del Fondo Intergubernamental para la Descentralización), ambas creadas para la descentralización, sin incrementar en lo más mínimo los porcentajes de esas asignaciones.

Tres meses más tarde, dentro de la elaboración del presupuesto nacional de 2001, se les incorporaron otras modificaciones para, ni más ni menos, reducir los porcentajes de ingresos que ellas otorgan a estados y municipios (rebajar a una cuarta parte los aportes al FIDES y dejar en manos de la Asamblea Nacional y el Ejecutivo la porción de lo asignado para los años siguientes. En opinión de un diputado del partido Proyecto Venezuela, las gobernaciones sufrirían una disminución de un 24% de sus ingresos (Colomine, 2000, pp. 1-10).

La reacción contra este intento, de parte de los gobernadores, alcaldes, diputados y legisladores estadales y municipales (comenzando por los del bloque oficialista) obligó a retirar la propuesta, en medio de una confrontación política que sacudió a la coalición dominante en la Asamblea Nacional y el gobierno central. Carlos Tablante, diputado oficialista y exgobernador (1989-1996) del estado Aragua, encabezó el reclamo. Calificó la confrontación como un "pequeño desacuerdo que puede subsanarse", pero ratificó que, si el gobierno insistía, su partido votaría en contra de las rebajas; y adujo que el MAS era … "consecuente con el proceso de descentralización y la constitución, que proclama un estado federal descentralizado" (Colomine, 2000). En el mismo sentido se pronunció también la dirección nacional del MAS (Lugo, 2000, p. D-1).

El diputado oficialista, Rodrigo Cabezas (MVR), presidente de la comisión de finanzas de la AN, comentó la posición de los diputados del MAS como "principista

y explicable"; y dijo que los parlamentarios del MVR estarían muy pendientes de la opinión de los mandatarios estadales y municipales respecto al recorte presupuestario de esas leyes "que son de mucho peso, porque no creo que los parlamentarios vayan en contra de lo que diga el gobernador" (Colomine, 2000, pp.1-10). Los propios gobernadores de estado se pronunciaron directamente, rechazando los recortes (Tavares, 2000, p. D/6).

El comando Táctico Nacional del MVR insistió en la búsqueda de otras fuentes de ingresos para los estados y municipios, pero su secretario general, Luis Miquelena, reconoció como un error del gobierno el no haber dialogado con sus aliados sobre el alcance de las modificaciones al FIDES y la LAAEE. Nicolás Maduro, jefe de la fracción parlamentaria del MVR, insistió también en buscar otras fuentes de ingresos para compensar los recortes al FIDES y a la LAAEE que se proponían. Alegó que "Chávez es el líder de un nuevo estado federal democrático" (Lugo, 2000, p.D-1).

Al final, el presupuesto fue reestructurado y se devolvió a la descentralización lo que inicialmente se hacía descontado (Delgado, 2000). Esta fue la primera confrontación abierta entre las fuerzas descentralizadas y el autoritarismo centralista de Hugo Chávez. Surgió de un partido de la fracción oficialista en la nueva Asamblea que había iniciado sus funciones en agosto de ese año.

Bajo una Constitución que define al país como "federal y descentralizado", con menos de un año de vigencia, y que el propio Hugo Chávez calificó como la "mejor del mundo", aparecieron los primeros indicios de la intención y orientación de las nuevas fuerzas en el gobierno respecto a la democracia, la descentralización y la propia constitución (y también las primeras manifestaciones de resistencia). Les habían sido útiles para alcanzar el poder, pero representaban obstáculos para sus planes; así que intentarían quebrantarlas por todos los medios posibles.

Es lo que ha ocurrido desde entonces, teniendo a su favor, al comienzo, un ingreso petrolero creciente y un importante apoyo popular que se reforzó con la generosa distribución de ese ingreso. En su contra se movía la tradición de 40 años de democracia, y la reciente redistribución del poder que la descentralización había hecho posible; a lo que vino a añadirse una caída del ingreso petrolero a partir del 2013. El gobierno tomó el camino del refuerzo del autoritarismo y la represión, y ha amenazado con la aprobación de una estructura comunal para el control político y territorial. La resistencia y el rechazo se siguen manifestando de maneras cambiantes y, en no pocos casos, contradictorias.

## Segundo ejemplo. El año 2002. La descentralización como oposición. Caso carmona

El año 2002 fue de mucha pugnacidad y turbulencia política. Un capítulo particular fue el de los sucesos alrededor del 11 de abril [46], cuando el presidente Chávez ordenó aplicar el Plan Ávila, para reprimir e impedir a toda costa que una importante movilización opositora llegara al palacio de gobierno, y los militares encargados no le obedecieron.

Por solicitud del presidente Chávez la Asamblea Nacional le había conferido una nueva ley habilitante (2001), clave para su ofensiva política. Un eslabón más en su temprana estrategia de concentración del poder, basada, en este caso, en decisiones del poder judicial y en los triunfos electorales aún recientes.

Pese a que son un recurso legal, normalmente se apela a una ley habilitante solo en circunstancias especialísimas[47]. Ya en abril de 1999 Chávez había recurrido a una, y luego, a mediados del año 2000 le habían aprobado esa otra, concedida por un año de vigencia; de la cual solo hizo uso a muy pocos días antes de su expiración en noviembre de 2001. No había tal urgencia, pues.

El poder legislativo, con representación mayoritaria del gobierno, le transfería al presidente sus competencias. Las fuerzas de los partidos tradicionales de oposición estaban bastante debilitadas y desprestigiadas, habían sufrido varias derrotas desde la elección de Chávez en diciembre de 1998. Comenzaban a pagar las consecuencias de su negativa a una renovación oportuna de la democracia que manejaron con cierto grado de aceptación hasta finales de los años setenta. En esa inconsecuencia estaba el germen de todo cuanto ocurrió después.

Esta segunda habilitante le permitió al presidente Chávez aprobar 49 decretos leyes, algunos de los cuales eran particularmente delicados por las materias de las que se ocupaban y los intereses que afectaban: una nueva ley de Hidrocarburos, que aumentaba la regalía a la actividad petrolera de 16,66% a 30% y establecía un mínimo de 51% en la participación accionaria de PDVSA en las empresas mixtas. Una Ley que eliminaba la pesca de arrastre en áreas cercanas a la costa, y una Ley de tierras que permitía la expropiación de los latifundios.

Los sectores opositores, más allá de los partidos políticos, reaccionaron de inmediato contra esas medidas, particularmente el gremio representativo más importante del sector empresarial, FEDECÁMARAS, que convocó a un paro cívico

46 El Tribunal Supremo de Justicia sentenció el evento con el calificativo de "vacío de poder".

47 El poder legislativo le entrega al presidente la potestad de elaborar las leyes, renuncia parcialmente a sus funciones. (Acceso a la justicia, 2019). El principal indicio de las intenciones autoritarias de Chávez, es el uso temprano de una ley habilitante. Tenía solo dos meses en ejercicio de la presidencia. En el 2013, comenzando su gobierno, siguiendo el ejemplo de su predecesor, ya Nicolás Maduro había solicitado su primera ley habilitante. Con ella gobernó el 2014 y luego, con otra, el 2015…

el 10 de diciembre de 2001, respaldado también por la Central de Trabajadores de Venezuela, CTV. Estos asuntos fueron el punto de partida de los confusos y todavía no bien esclarecidos sucesos de abril del 2002 (Carmona, 2005).

Contrariando una práctica aceptada en PDVSA para que sus directivos fueran siempre gente vinculada directamente con sus actividades, en febrero del 2002 Chávez nombró a 5 miembros de la directiva de PDVSA ajenos a la empresa y muy cercanos al entorno político presidencial; decisión que fue rechazada internamente en la petrolera, con apoyo de la CTV y FEDECÁMARAS. Se pedía la derogación de los nombramientos, cosa que el presidente no aceptó. Otro ingrediente más que se acumulaba en un clima de confrontación creciente.

Para el 9 de abril del 2002 la CTV convocó a un paro en respaldo a 7 gerentes de la nómina mayor destituidos por la recién nombrada directiva de PDVSA. A este paro se sumaron los empleados de PDVSA, quienes rechazaron la nueva junta directiva que Chávez había designado. En respuesta, Chávez anunció por los medios de comunicación el despido de la plana mayor y el de más de diecisiete mil (17.000) empleados de la nómina menor; lo que condujo a que la oposición radicalizara sus acciones de protesta.

Para el 11 de abril se había convocado una manifestación que llegaría hasta PDVSA-CHUAO, pero que intentó luego avanzar hacia el Palacio de Miraflores, enfrentándose en ese recorrido con civiles y militares que defendían al gobierno[48]. La manifestación se desarrollaba en el contexto de un paro indefinido que habían acordado la CTV y FEDECÁMARAS los días anteriores.

Entre otras representaciones, gobernadores y alcaldes liderizaban la oposición al gobierno. Habían venido encontrando aceptación y legitimación en el terreno político. Se habían realizado ya cinco elecciones de esas instancias de poder: 1989, 1992, 1995, 1998 y las elecciones de relegitimación de poderes que tuvieron lugar el año 2000. Al frente de la manifestación marchaban, entre otros, Enrique Mendoza (gobernador del estado Miranda), Leopoldo López (alcalde del municipio Chacao) y Henrique Capriles (alcalde del municipio Baruta), Alfredo Peña, alcalde mayor de la capital; líderes institucionales y políticos de la gran Caracas o Distrito Capital, Carlos Ortega, presidente de la CTV, Pedro Carmona Estanga, presidente de FEDECÁMARAS. Gobernadores y alcaldes eran vanguardia de la coalición opositora, de las fuerzas surgidas en los procesos de descentralización. Junto con ellos, en la práctica, las representaciones del sector privado y la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV) habían sustituido a los partidos tradicionales en las iniciativas antigubernamentales. Hubo importantes manifestaciones de apoyo en las principales ciudades del país.

48 Una versión de todo lo ocurrido entre 2000 y 2003 fue expuesta por Pedro Carmona Estanga, presidente de FEDECÁMARAS para ese momento, en un libro que publicara el año 2004, luego de convertirse en un exiliado político (Carmona, 2005).

Los empresarios venezolanos, agremiados en FEDECÁMARAS, formaban parte activa del frente opositor, liderizados por Pedro Carmona Estanga, presidente del gremio. Era el vocero de una tenaz oposición a los intentos de Chávez de gobernar por decretos; se oponían a las leyes contenidas en la Habilitante y al autoritarismo creciente que emanaba de los actos de gobierno. En esa manifestación se pedía ya la renuncia de Chávez

En medio de un estado de enorme confusión, confrontaciones armadas y violencia generalizada, muertos y heridos, cerca de la medianoche del 11 de abril, el ministro de la defensa, general Lucas Rincón, anunció por televisión que Chávez había aceptado la renuncia que se le había solicitado (*El País*, 2005; *El Nacional*, 2024).

Al día siguiente, Pedro Carmona y un grupo de apoyo difunden desde Miraflores el "Acta de Constitución del Gobierno de Transición Democrática y Unidad Nacional", donde se le designa como presidente de ese gobierno y suspende de sus cargos a los diputados de la Asamblea Nacional (artículo 3 del acta). Allí se anuncia la disolución del Poder Legislativo, y en su artículo 7 se especifica que "El Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá remover y designar transitoriamente a los titulares de los órganos de los poderes públicos nacionales, estadales y municipales". Se anuncia igualmente (artículo 8) la "destitución de sus cargos ilegítimamente ocupados, al presidente y demás Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, al Fiscal General de la República, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo y a los Miembros del Consejo Nacional Electoral" y la designación, a la brevedad posible, de "los ciudadanos que ejercerán transitoriamente esos poderes públicos".

El decreto derogaba las leyes contenidas en la Ley habilitante que le habían aprobado a Chávez, dejaba vigente toda legislación que no lo contradijese, eliminaba la denominación "Bolivariana" del nombre de la República, que Chávez había incorporado, anunciaba la convocatoria a elecciones para una nueva Asamblea Nacional antes de diciembre de 2005, y a elecciones presidenciales antes de un año. Como coletilla del decreto, había una invitación para que los ciudadanos puedan firmar apoyándolo, en las afueras del salón donde se leyó el mismo y donde de inmediato se juramentó Pedro Carmona. 400 personas lo firmaron en esos momentos (Defensoría del pueblo, 2016).

El contenido del decreto no deja dudas sobre el tipo de poder y autoridad que se proponía ejercer el gobierno de transición. Asumía, de hecho, todos los poderes y capacidades que la Constitución atribuye a organismos específicos; cosa que resulta un contrasentido si se consideran las intenciones de recuperación de la democracia que habían originado aquellas protestas.

Ocurrió, pues, que un vigoroso movimiento opositor terminó convertido, por las ambiciones o la impericia de algunos de sus miembros, en una suerte

de "arrebatón" que pretendió, junto con la salida de Chávez, anular, entre otras cosas, lo que representaban en esos momentos las fuerzas descentralizadas, la cara nueva de la democracia. Una alianza de fuerzas que pretendió frenar el intento de destrucción de la democracia que representaba Chávez, fue manipulada por una fracción oportunista que pretendía asumir un poder, aunque transitorio (según el decreto), que eliminaba toda la institucionalidad democrática. Solo dos figuras asociadas directamente con la descentralización, Sergio Omar Calderón, gobernador del Táchira, y Manuel Rosales[49], gobernador del estado Zulia (2000-2008) aparecen firmando el decreto Carmona.

Un poder de facto y absoluto pretendía sustituir a un presidente electo que amenazaba a la democracia, pero, al mismo tiempo podía sustituir también (entre otros) a gobernadores y alcaldes, muchos de ellos dirigentes de oposición que se encontraban al frente de aquellas luchas que desembocaron en la manifestación del 11 de abril. La cara emergente de la democracia podría ser relegada también junto con la mayor amenaza a ella, por un sector que, a cambio y por decreto, se quedaba con todo el poder.

Este hecho solo puede calificarse de poco realista, de una ambición desmedida o, en el mejor de los casos, de un error de cálculo político mayúsculo: la inmensa mayoría de gobernadores y alcaldes se negaron a firmar y apoyar el decreto del 12 de abril, a partir de lo cual se generalizó el rechazo al intento usurpador de Carmona, que se quedó sin apoyo popular. Al día siguiente, los militares reinstalaron nuevamente a Chávez en la presidencia de la república.

En su libro del 2005 Carmona pretendió justificar la medida de destitución de gobernadores y alcaldes alegando lo siguiente: "una de las cláusulas del Decreto que generó confusión fue la facultad concedida al Presidente del Gobierno de Transición para la eventual remoción de Gobernadores y Alcaldes, pero ello no constituía una norma, como se lo expresé a un Gobernador, sino una previsión para casos extremos de rebelión contra la provisionalidad". (Carmona, 2005, p.105). Esta pretendida explicación a posteriori resulta inútil. Firmar el acta significaba, para los gobiernos estadales y municipales, renunciar al triunfo obtenido en votaciones populares.

Después del retorno de Chávez la inestabilidad continuó. A pesar de que aceptó iniciar conversaciones con la oposición, y de que se establecieron mesas de diálogo entre ambas partes con la mediación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el mismo presidente levantó la mesa de diálogo por considerar "que no se podía negociar con golpistas". Semanas después se reiniciaron las protestas opositoras.

49 El ex gobernador de Zulia y ex candidato presidencial, Manuel Rosales, dijo que su participación en el Carmonazo fue un error honesto, en lugar de un golpe de Estado pre-planeado como sí lo fue el de Chávez en el año 1992.

Lo que quiere destacarse en el relato de tales hechos, en relación con la hipótesis que sustenta este trabajo, es el papel que jugaron las fuerzas nacidas de la descentralización en esa coyuntura en defensa de la democracia, y que lo seguirían jugando en lo sucesivo: muchos gobernadores y alcaldes se oponían abiertamente a los intentos autoritarios de Chávez y liderizaron las manifestaciones y los paros en su contra; pero rechazaron el intento dictatorial de Carmona, que perdió así un respaldo decisivo y terminó en el exilio.

La descentralización sostuvo el conflicto en el escenario de la democracia, al rechazar el intento de eliminarla de hecho por parte de Chávez, pero también al no respaldar formas antidemocráticas de sustituirlo. Los gobiernos estadales y municipales y la estructura política y social que creo la descentralización tendrían, en lo sucesivo, un papel importantísimo en el desarrollo de los acontecimientos, terminarían siendo, de muchas maneras, la principal línea de defensa de la democracia, pese a los avances que en su contra alcanzó el chavismo.

Después de estos hechos, luego de una táctica de repliegue temporal con algunos intentos conciliadores y de rectificación (los acuerdos de Puerto la Cruz), Chávez continuó con sus medidas de reconcentración del poder, derogando las leyes y las instituciones de la descentralización, constriñendo la democracia.

A finales de ese mismo año se produjo un nuevo enfrentamiento, una paralización de actividades laborales y económicas de carácter general cuyo objetivo era presionar al gobierno para que sustituyese su política socialista por una más proclive al libre mercado, o para que Chávez renunciara. El centro fue una huelga petrolera que duró dos meses, entre finales de 2002 y febrero de 2003, con terribles consecuencias económicas, y sin los logros políticos planteados. Continuaba el proceso de descomposición de la democracia y la concentración de poder. La desorientación opositora y el crecimiento del ingreso petrolero contribuían enormemente con esa desbocada carrera, mientras Chávez reforzaba su popularidad y el respaldo de los militares.

## Tercer ejemplo. La descentralización desde adentro. La propuesta de reforma constitucional de Chávez. 2007

A medida que fue consolidando su poder, Hugo Chávez reforzó y aceleró su distanciamiento de los parámetros democráticos; incluso de la propia constitución que había promovido (1999). Ya en el año 2006, con motivo de la campaña para su reelección, anuncio la propuesta de reforma constitucional y su intención de cambiar el modelo de sociedad, para crear el "Socialismo del Siglo XXI". Además de otras medidas que aplicó, el año 2007 se propuso llevar adelante esa reforma. Aunque fue rechazada por el voto popular, el contenido de la misma no deja dudas en cuanto a

su orientación. Fue su primera gran derrota, después de numerosos e impresionantes triunfos políticos (Ramos, 2008).

El fracaso del intento ilustra muy bien una de las formas peculiares en que actúan las fuerzas descentralizadoras; esta vez desde dentro de la misma estructura de poder, de forma paralela y por fuera de la confrontación entre oposición-gobierno o democracia-dictadura.

Dos aspectos de la Constitución impedían a Hugo Chávez sus planes hegemónicos: las limitantes temporales a su ejercicio de gobierno y la desconcentración del poder implicada en la descentralización. Luego de su triunfo en los comicios (2006), Chávez anunció que solicitaría al parlamento una nueva Ley Habilitante, que le permitiría legislar por decreto durante año y medio[50]. Una vez instalado en su nuevo período de gobierno (enero 2007) hizo anuncios que apuntaban explícitamente al modelo socialista que quería aplicar, mediante una reforma de la constitución, y su enorme distanciamiento del modelo vigente. Los Consejos Comunales, que habían comenzado a crearse el año anterior serían la base del Socialismo del Siglo XXI y de la "nueva geometría del poder" que lo sustentaba.

Anunció también la reagrupación de sus seguidores en un partido único (El Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV); exigiendo para esos fines la disolución de los partidos que lo respaldaban. Advirtió claramente que aquellos que no acataran esa decisión tendrían que abandonar el gobierno. Un partido concentrador de las fuerzas Chavistas-bolivarianas para esta nueva etapa, con una reforma constitucional a su medida. Ambos asuntos encontraron fuerte resistencia, incluso dentro de sus propios seguidores.

Los partidos PODEMOS, PPT y el PCV, sus principales aliados, no acataron la exigencia, se negaron a disolverse en una organización única; generándose un fuerte foco de tensiones en la coalición gubernamental. Algunos gobernadores y numerosos alcaldes eran militantes de esos partidos. El chavismo había ganado en 20 de las 22 gobernaciones y en 270 alcaldías (83%) el año 2004. La desconfianza de los electores había vuelto a cobrar cuerpo. La abstención fue de 54.27%, bastante mayor que en la última elección de este tipo (43,6%).

La propuesta de reforma constitucional fue enviada a la Asamblea Nacional en agosto de 2007. Aunque constitucionalmente la Asamblea disponía de dos años para tres discusiones del proyecto, lo aprobó en tres meses (noviembre 2007) y lo remitió al CNE para su consulta popular (diciembre 2007); no sin antes añadirle 36 artículos al proyecto propuesto por Chávez. En total, había que reformar 69 artículos de una Constitución que tenía siete años de haber sido promulgada.

50 Todos los diputados de La Asamblea Nacional eran afectos al gobierno ¿Para qué pedir, pues, una Ley Habilitante sino para ejercer todos los poderes posibles; subordinar al poder legislativo? El poder judicial también formaba parte de la comisión nombrada por el presidente para la reforma constitucional.

Hubo solo un mes de campaña electoral para considerar el contenido de la reforma. Tenía prisa el proyecto presidencial. Parecía estar naufragando la idea de la "Democracia Participativa y Protagónica", contenida en la Constitución, e imponiéndose la de "Patria, Socialismo o Muerte", con la que impulsaba el camino hacia el Socialismo del Siglo XXI.

A continuación, se condensan los aspectos de la propuesta de reforma que más conexión tienen con la descentralización y que, por lo demás, evidencian la orientación o intencionalidad de la misma, Se proponía: constituir a Venezuela como un Estado Socialista, ampliar el período de gobierno del presidente de seis a siete años y permitir su relección indefinida, cambiar del municipio a la ciudad como unidad primaria de la división político territorial. Se concebía una estructura socio territorial cuyo… "núcleo básico e indivisible" … era "la comunidad", …agrupadas en comunas (se eliminaban las parroquias) "donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia" …; un poder que … "no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población"(art. 132), y que terminarían constituyendo Ciudades Comunales que serían calificadas como tales por el presidente mediante decreto.

El presidente tendría la potestad para decretar varios tipos de unidades político territoriales (regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales), previa aprobación de la Asamblea Nacional; regidas por autoridades que serían nombradas y removidas por él. Estas unidades podían integrarse con municipios o fragmentos de ellos, pertenecientes a uno o varios estados (con lo cual su autoridad actuaría en paralelo con la de gobernadores y alcaldes). Se restablecería la figura del Distrito Federal (con un gobernador designado, no electo) contenida en la Constitución de 1961 (sustituida en la constitución de 1999 por la del Distrito Capital con un alcalde electo). Nada más ni nada menos que un programa de concentración del poder en manos del presidente.

El Consejo Federal, organismo de coordinación entre las instancias del poder público descentralizado, sería sustituido por un Consejo Nacional de Gobierno, reduciendo considerablemente sus competencias. También se propuso modificar el Consejo de Estado (art. 252), que pasaría a estar regido por el presidente, y no por el vicepresidente. Se eliminaba como integrante del mismo a un gobernador seleccionado por sus pares. Esta propuesta debilitaba enormemente los logros alcanzados por la descentralización (Lander y López, 2008).

Al Poder Público se añadiría un nuevo poder, el Poder Popular, el cual se expresaría por democracia directa, en los Consejos del Poder Popular. Los consejos comunales, unidades básicas del Poder Popular, se rigen por una ley que los hace

dependientes de la Presidencia de la República[51]. Son, pues, organismos del Estado, no organizaciones populares independientes.

Respecto al tema explícito de la descentralización…Compárese el enunciado del artículo 158 de la actual Constitución…

> "La descentralización**,** como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales."
>
> …con la reforma que de él se incluía en la propuesta:
>
> "Artículo 158. El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista."

Pareciera no haber espacio para la duda con respecto a la naturaleza e intención del cambio que se quería alcanzar.

Así se expresó Chávez en su discurso de presentación del Anteproyecto de reforma:

> el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuartorepublicano de descentralización es muy distinto al concepto que nosotros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista (Chávez, 2007, p.42).

Por otra parte, en cuanto a las referencias que se hacen en la CNRBV (artículo 272) sobre la administración penitenciaria descentralizada, y en el artículo 295 (administración electoral descentralizada), con el proyecto de reforma constitucional se elimina de dichas normas la palabra "descentralización". También se elimina del artículo 300, que se refiere a las empresas públicas.

En la propuesta de reforma, al contrario de lo que sí hizo para su propio cargo, Chávez no incluyó la reelección indefinida de gobernadores y alcaldes (el poder descentralizado y asociado al voto), electos como él por votación directa, ni acató la sugerencia que en ese sentido le fuera hecha por parte de algunos diputados de los partidos que lo respaldaban. ¿Cuál puede ser la causa de semejante proceder sino la intención de concentrar todo el poder en sus manos (a juzgar por los otros

51 Ley de los Consejos Comunales de 2006. Gaceta Oficial Nº 5.806. Artículo 20. "El registro de los Consejos Comunales, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, les reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta Ley." La ley se modificó el año 2009. Aunque se cambió el articulado de dependencia respecto a la comisión presidencial, siguió el presidente manteniendo el control: "Disposiciones transitorias. Octava. El presidente de la República dictará el Reglamento de la presente Ley, en un lapso de ciento ochenta días continuos contados a partir de la publicación de la presente Ley."

componentes de la reforma aquí mencionados), pudiendo manejar así a discreción los otros procesos, incluyendo el de la renovación de gobernadores y alcaldes?

Esa reforma fue rechazada en consulta popular con 51% de los votos y un 44% de abstención. El partido PODEMOS, uno de los principales aliados de Chávez, terminó llamando a votar en contra de la reforma, contribuyendo al revés electoral en el referendo de diciembre de 2007. Didalco Bolívar y Ramón Martínez eran dirigentes nacionales de ese partido. Esa condición, aunque muy importante, no habría tenido efectos prácticos, como si lo tenía el hecho de que eran, también, gobernadores del estado Aragua y del estado Sucre respectivamente, líderes regionales (así como muchos alcaldes de esos estados) respaldados por un caudal importante de ciudadanos que votaron en contra de la reforma constitucional.

Fueron los gobernadores y alcaldes chavistas, excluidos de los beneficios políticos de esa reforma, quienes se abstuvieron de promoverla o, como el caso de PODEMOS, la rechazaron abiertamente (como también los de las fuerzas opositoras). Casi 40% de los que habían votado por la reelección del presidente en diciembre de 2006 dejaron de votar por su reforma; y en contra de la reforma, la oposición apenas aumentó su votación en 5% respecto a esos comicios.

Es inevitable llegar a la conclusión de que el pueblo chavista no respaldó la reforma, votó en contra o se abstuvo; y que muchos gobernadores y alcaldes chavistas (más allá de los que, como PODEMOS, lo hicieron abiertamente) no se comprometieron con ella, como tampoco los de oposición; pues no incluía la posibilidad de su reelección indefinida, que sí se estipulaba para el presidente. Es decir, el poder descentralizado, con bases y liderazgos propios, ejerció sus capacidades e impidió una reforma de corte centralista y autoritario; no solo porque la oposición se enfrentó a la reforma y a Chávez, sino, también, porque sus propios partidarios no la aceptaron: al margen de su contenido y orientación ideológica (crear el estado socialista). Fue la exclusión del poder desconcentrado y descentralizado de las posibilidades de reelección continua la causa de mayor peso en esa derrota. Esta apreciación se confirmó en los años siguientes y de varias maneras.

Las fuerzas de la descentralización se activaron nuevamente el año 2008, cuando se realizaron las elecciones para gobernadores y alcaldes[52]. Eran sus propios intereses los que ahora estaban en juego. La abstención fue de 34,5%, la más baja hasta ese momento para ese tipo de elecciones. El oficialismo obtuvo 17 gobernaciones y 5 la oposición (En 2004 había ganado solo en dos) incluidas las de los estados de mayor población y la alcaldía Metropolitana de Caracas, además de las alcaldías de las principales ciudades del país. Fue un revés importante para el presidente.

52 En cada proceso electoral de este tipo, se dan manifestaciones abundantísimas de la manera en que opera la descentralización en la escogencia de candidatos. Sería demasiado extenso describirlo en detalles. También en éstas del 2008, hubo hasta alianzas de fuerzas oficialistas y opositoras para apoyar candidatos distintos a los que las direcciones nacionales de los partidos querían imponer.

> Chávez no salió victorioso de esta contienda. No en la medida a la que aspiraba. Perdió los principales estados y capitales del país, aquéllos dónde se genera la opinión política del país: Caracas, Zulia, Carabobo y Miranda; además, había perdido el estado Táchira, estado dónde se ubica la frontera más activa de país y una de las más vivas de América Latina y el estado Nueva Esparta, el principal destino turístico del país, además de la Alcaldía Metropolitana de la Capital (Mascareño, 2017, p. 15).

En febrero de 2009 el presidente Chávez hizo una nueva propuesta de reforma constitucional. Esta vez la reforma tenía una sola meta, conseguir "que cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente dependiendo su posible elección exclusivamente del voto popular"(Chávez, 2009, s/n). Una reforma a los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, CNRBV.

Chávez tuvo que modificar la propuesta del 2007, sacrificó por completo el modelo socialista, reduciendo sus objetivos únicamente a la reelección de todos los cargos (el suyo incluido) de elección popular. Fue así como consiguió respaldo para su propuesta. Le tocó, paradójicamente, reivindicar la democracia, el voto y el espacio ganado por la descentralización para dejar abierta la posibilidad de perpetuarse en el poder.

Esta vez se aprobó la reforma con 54,9% de votación a favor y 45,1% en contra; con una abstención de 30,1%. ¿Qué puede haber marcado la diferencia entre el rechazo del 2007 y la aprobación del 2009 sino la participación interesada de gobernadores y alcaldes en asegurar sus propias posibilidades de reelección? Si bien en su momento los gobernadores y alcaldes chavistas se habían beneficiado grandemente con el impulso que les confería el fenómeno Chávez (El efecto "portaviones") además de poseer algunos de ellos un liderazgo propio, una vez alcanzado el poder en estados y municipios, con sus votos y su gestión construían un nuevo y particular capital político. Tenían otra fuerza, menos dependiente del control del presidente. Es ese, en parte, el poder de la descentralización.

Es cierto que a Chávez se le abrieron las puertas para su relección indefinida, pero se le escapaba de las manos un segmento del poder que no podría controlar fácilmente ni aún dentro de sus propias filas: el poder descentralizado. Estas son, pues, algunas de las señales institucionales y políticas de un tipo particular de fuerzas actuando en la dinámica del país; su principal característica y virtud es que tienden a balancear el poder en un sentido que favorece a la democracia. En este caso, en particular, el resultado fue la detención de una reforma que pretendía cambiar de raíces el modelo democrático mismo por vía de una nueva constitución. No es poca cosa este logro.

La autonomía relativa que confiere el poder descentralizado hizo que eso fuera posible a través de una combinación de fuerzas, además de la oposición, que incluyó a los propios aliados del gobierno, que privilegiaron sus cuotas de poder y el fundamento en sus intereses estadales y locales frente a los de las fuerzas concentradoras y autoritarias del poder: paradojas de la política cuando se crean opciones institucionales que canalizan sus fuerzas. Eso es, en esencia, la descentralización. No obstante, otros muy poderosos intereses reducirían su acción institucional para desplazarse hacia luchas políticas y culturales; los esfuerzos por eliminarla continuarían incrementándose.

# RECENTRALIZACIÓN Y RESISTENCIA

VIII CAPÍTULO

## Sigue la recentralización

En la sentencia nº. 565 del 14 de abril de 2008 del tribunal Supremo de Justicia se declara que el ejecutivo nacional podía revertir la transferencia de la administración de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos que estaba en manos de las entidades federales, tras interpretar de manera distinta lo establecido en el artículo 164 de la Constitución como competencia exclusiva de los estados; el régimen aplicó de inmediato la sentencia ajustando la Ley Orgánica de Descentralización. Recientemente el oficialismo había perdido las gobernaciones en los estados más importantes del país, de manera que se le arrebató esa competencia a los nuevos gobernadores de oposición (Acceso a la Justicia, 2022).

Después de la Reforma del 2009 Chávez no se detuvo en sus intentos autocráticos. Muchos de los contenidos de la rechazada reforma (2007) fueron incluidos en Leyes Habilitantes o mediante "interpretaciones" legales que hacía el tribunal Supremo de Justicia, TSJ. Por esas vías, por ejemplo, se reformaron la ley del Banco Central de Venezuela (BCV) y la del Fondo Intergubernamental de Estabilización Macroeconómica (FIEM), para concentrar su poder, concretamente, sobre el manejo directo de los ingresos petroleros del Estado.

Apoyándose en la aprobación de la reforma constitucional, Chávez se propuso de nuevo la meta de implantar el Estado Comunal por vía de leyes y medidas políticas, obviando la evidente contradicción entre ese modelo y el de la democracia descentralizada que le había conferido las posibilidades de su reelección.

Continuaron revirtiéndose las competencias de gobernaciones y alcaldías. El año (2009) se despojó a los estados de la administración y control de autopistas, puertos y aeropuertos mediante una reforma de la Ley de Descentralización; se minimizaron las competencias y los recursos de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, nombrando directamente a un funcionario paralelo al alcalde.

No se detuvo allí la intención de anular el peso y la fuerza del poder descentralizado. Desde el partido de gobierno se quiso convertir, ya sin disimulos, en una orientación política. En diciembre de 2009, a propósito de la celebración por parte de la AN de los 10 años de vigencia de la constitución, Aristóbulo Istúriz (ex alcalde

de Caracas y vicepresidente del PSUV), hablando en representación del presidente Chávez que se encontraba en una cumbre en Copenhague, dijo lo siguiente: "los mejores gobernadores serán aquellos que primero desbaraten las gobernaciones; los mejores alcaldes serán aquellos que primero desbaraten las alcaldías y les transfieran competencias y poderes a los consejos comunales" (Istúriz, 2009,p.2).

Entre el año 2009 y 2010 se aprobaron varias leyes orgánicas con esa orientación: 1) Ley del Poder Popular, 2) Ley de Planificación Pública y Popular, 3) Ley de las Comunas, en cuyo articulado destaca:

> Art. 1 "la Comuna, como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia.
> Art. 4-10. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.

4) ley de Contraloría Social, 5) ley del Sistema Económico Comunal, 6) ley de los Consejos Comunales, 7) ley del Consejo Federal de Gobierno.

En la ley del Consejo Federal de gobierno (2010) se deformó por completo el sentido de ese consejo contemplado en la Constitución, en un acto de malabarismo que pretendía introducir por esa vía muchos de los asuntos que estaban contenidos en la propuesta de reforma constitucional rechazada en 2007. Esto sería, a partir de allí, una práctica continua.

Los estados y municipios, mencionados explícita y exclusivamente en la constitución (art. 185 CNRBV) como objetos de la atención del Consejo Federal de Gobierno fueron sustituidos en la ley por "los organismos detentadores de la soberanía originaria del Estado" (art. 1 de la ley); y en el artículo 2 se menciona a las organizaciones de base del poder popular como las recipendiarias de la descentralización. La función planificadora contenida en la ley se dirige a los Distritos Motores de Desarrollo, cuya creación depende del presidente de la República. La ley señala el carácter vinculante que su contenido tiene para las entidades territoriales (estados y municipios). Explícitamente se señala la intención de crear condiciones para una transición hacia el socialismo (Carrillo, 2012). Así, pues

> se ignora la estructura territorial del poder político de estados y municipios para el montaje de una organización distinta a la constitucional. El Poder Popular no existe en la Constitución y el modelo de estado establecido en ella no es socialista (González, 2013, p. 111).

Mediante el reglamento de la mencionada ley (Gaceta Oficial nº. 39.655 del 13 de abril de 2011) se cambian las definiciones constitucionales de Federalismo y descentralización por las que fueron rechazadas en el referéndum del 2007, se

desplazan las funciones y competencias de estados y municipios hacia los consejos comunales y las comunas. A título de ilustración de su contenido general se cita aquí su artículo 3

> A los fines del presente Reglamento se entiende por: Federalismo: Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones (Reglamento de lay del CFG, 2011,s.p).

Nunca será suficiente lo que se diga de la audacia y astucia conque en esa ley y su reglamento se deformaron definiciones y contenidos del modelo federal democrático de la constitución de 1999, para "adaptarlos" al modelo Socialista que había sido rechazado (Blyde, 2010; Mascareño, 2017).

Mediante reforma a la Ley de Asignaciones Especiales LAE (Gaceta extraordinaria nº. 5.991. Año 2010) se modifica la distribución de los montos a estados y municipios. La secretaría del Consejo Federal de gobierno (CFG), a partir del 2011, sería la que definiría las transferencias a gobernaciones, alcaldías y consejos comunales, cuando en la ley anterior se establecía que de esos recursos el 42% eran para gobernaciones, 28% para alcaldías y 30% para los consejos comunales. Las asignaciones, ahora, serían transferidas al Fondo de Compensación Interterritorial. Para su asignación se aplicará el "índice relativo de desarrollo, que tomará como base las variables necesarias que permitan determinar los desequilibrios territoriales por medio de estadísticas suministradas por los órganos competentes" (*El Universal*, 2010, p.1-6). En ese momento se anunció también la derogación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

En septiembre de 2011 se realizó en Caracas una reunión de gobernadores (Amazonas, Carabobo, Lara, Miranda, Nueva Esparta, Táchira, Zulia y alcalde mayor del Distrito Capital). Le enviaron una carta pública al presidente del Consejo Federal de Gobierno en la que denuncian que a las regiones sólo se les entregó el 4,9% de lo que les corresponde por Situado Constitucional (*El Nacional*, 2011, p.11). En ese mismo documento denunciaban la "recentralización de competencias" aplicada por el gobierno central.

## La autocracia se radicaliza

En el artículo 3º de la ley del Sistema Nacional de Regionalización (Gaceta Oficial nº.6.151, Extraordinario, del 13 de noviembre de 2014) no hay ni la más mínima alusión al contenido constitucional de estado federal descentralizado ni al papel constitucional de los estados y, menos, al de los municipios como unidad básica de la división político territorial. En su artículo 50 dice: "la unidad básica territorial para la planificación del equipamiento urbano corresponde a la escala comunal".

A este marco normativo se suman dos nuevos proyectos de ley: las Ciudades Comunales y el Parlamento Comunal, presentados en enero de 2021, y la Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales (Julio, 2022. Gaceta nº. 6710 extraordinaria) (Medina, 2021, p. 47).

Rangel (2017) menciona una conclusión muy importante sobre lo acontecido en el área fiscal, en materia de regresión frente a los logros de la descentralización:

> Sobre la recentralización fiscal ya ha sido plenamente demostrado por diversos autores (Rachadell, 2006; Rangel, 2008 y 2013b; Carmona; 2016), cómo el poder ejecutivo nacional, con la complacencia de la Asamblea Nacional hasta el año 2015 y la indiferencia del Tribunal Supremo de Justicia, ha utilizado múltiples mecanismos para sustraer los recursos que de acuerdo a la Constitución le corresponden a los estados y los municipios (Rangel, 2017, p.6).

## El peso de la cultura en las metas políticas

A sabiendas de las fuerzas potenciales contenidas en la descentralización, el gobierno siguió aplicando medidas para reducirla y minimizarla, al mismo tiempo que continúa aprobando el diseño legal, institucional para su modelo alternativo, el Estado Comunal. El problema de fondo de ese modelo radica en que es una imposición autocrática, no es una alternativa organizacional demandada y defendida por la ciudadanía.

> La construcción del Estado comunal se ha planteado desde el poder central; por tanto, no es el producto de un desarrollo natural de las comunidades y de lo local, su creación e instalación se dan como voluntad del Poder Ejecutivo nacional, que pretende moldear las formas y maneras de la participación de los ciudadanos (Medina, 2021, p. 46).

Tal vez por esta razón, con toda la promoción sobre el Socialismo del siglo XXI y el Estado Comunal, y las leyes que se han ido aprobando en esa materia, a finales del año 2012, tiempo suficiente para un primer balance, Chávez expresaba (se quejaba de) lo siguiente:

> Las comunas no se ven por ningún lado, ni el espíritu de la comuna, que es mucho más importante en este momento que la misma comuna, la cultura comunal, ¿será que yo seguiré clamando en el desierto por cosas como esta? Todos aquí tenemos que ver con esto, todos; aquí en torno a Miraflores debería existir ya una comuna, todos y todas, aquí tenemos que ver con eso; es parte del alma de ese proyecto (Chávez, 2012, p.4).

Aunque muchas cosas han sucedido después, llama la atención cómo el propio Chávez confirmaba los pobres resultados en esas metas, mencionando la falta de una cultura comunal. El peso cultural de la democracia, además del político, ha prevalecido en Venezuela como fuerza de resistencia y, dentro de él, la descentralización.

Toda imposición crea formas abiertas y soterradas de resistencia, y mucho más cuando se trata de terrenos tan delicados como la cultura. Sus propios ejecutores no saben cómo llevar adelante sus metas, porque hasta a ellos mismos les resultan ajenas. Así que avanzan por las vías coercitivas y represivas y en las formalidades legales, pero muy poco en conseguir aceptación y prácticas propias de su modelo; y los intentos de imponerlos a fuerza de recursos económicos terminan en caricaturas de lo que quieren lograr. La cultura es un lento proceso de prácticas, de aprendizaje, de internalización de valores, no un acto de adoctrinamiento e imposición.

En la época de la bonanza petrolera, los Consejo Comunales (supuesta base del modelo comunal) fueron un formidable mecanismo de distribución de la renta, más propio del populismo rentista que de un nuevo modelo político-económico. La burbuja de los consejos comunales subsidiados se desinfló a medida que cayó el ingreso petrolero. Ahora sobreviven a duras penas distribuyendo los productos del CLAP con el apoyo de otros organismos como las Unidades de Batalla Chávez (UBCH) que han tenido que crearse en su auxilio.

El modelo de Estado Comunal aquí no pasa de ser un instrumento de ideologización, de imposiciones y control político; no es operativo ni práctico. El régimen vive permanentemente en iniciativas de relanzamiento de todo aquello que ha querido hacerse por la vía socialista-comunal, relanzan el plan barrio adentro, el de vivienda; otros los abandonan, no los nombran nunca más, como las cooperativas o los fundos zamoranos; terminan creando programas centralizados que se ocupan, reactivamente, de atender demandas de servicios básicos que se esperaba que fueran organizados por los Consejos Comunales.

## Las resistencias visibles. El naufragio de la vía electoral

Pero, por otro lado, y pese al cerco que les han tendido, no han podido desentenderse de las elecciones conducentes a escoger concejales, alcaldes, diputados estadales y gobernadores. El partido de gobierno sigue participando en esas elecciones

y reforzando, a disgusto, el papel institucional de las mismas, intentando también copar todas esas instancias. ¿Porqué?

Una de las características de las autocracias modernas es que quieren mostrar fachadas democráticas mientras avanzan en la concentración del poder (Levitsky Y Ziblatty, 2018); así mantienen a una cierta clientela política y minimizan las presiones de las fuerzas democráticas internacionales. Este es también el caso del régimen que controla el poder en Venezuela desde 1999. Así ocurrió con Chávez, y ha continuado con Maduro.

En ese sentido, por lo expedito del mandato constitucional, le resulta muy difícil eludir eventos electorales, es difícil recurrir a interpretaciones torcidas para eliminarlos. Los primeros procesos, bajo el carisma y la personalidad de su líder fueron francamente exitosos para el chavismo, mucho más en el período de la bonanza petrolera, pero las cosas comenzaron a cambiar con el ascenso de Maduro al poder y la caída del ingreso petrolero. Su porcentaje electoral ha descendido sostenidamente desde el 2012. La diferencia de votos entre Capriles y Maduro en las presidenciales convocadas luego de la muerte de Chávez (2013) fue de apenas 2,9%. El propio Capriles ha denunciado varias veces a lo largo de estos años que se cometió un fraude; esto ha sido confirmado por las confesiones del Pollo Carvajal en EEUU el 2025 [53] (*El País*, 2025).

Con esa tendencia se llegó a las elecciones de la Asamblea Nacional a finales de año 2015, donde el gobierno sufrió una severa derrota. La participación fue de 74,2% (se incrementó 7,7% respecto a las parlamentarias anteriores). La oposición obtuvo 112 escaños (de 167) y el chavismo 55, cuando en las parlamentarias del 2010 la representación fue de 65 y 98 diputados respectivamente [54].

Es difícil, de allí en adelante, analizar la dinámica política y electoral sin encontrar indicios de lo que puede apreciarse como una decisión de la cúpula en el poder, que comenzó a operar de inmediato: convocar y participar en elecciones solo si garantiza ganarlas de cualquier manera; bien sea postergándolas o adelantándolas, creando organismos paralelos, inhabilitando candidatos y ganadores, cambiando inusitadamente los centros de votación[55], financiando "opositores", ilegalizando partidos a conveniencia o, finalmente, si fuere el caso, desconociendo los resultados. Mantenerse en el poder por la forma que fuere.

Ha estado incrementándose la concentración del poder en un sentido cupular. No se trata de la hegemonía de un solo partido con respaldo popular (no avanzamos

53 Confesiones de Hugo Carvajal, militar retirado, exdiputado y antiguo jefe de los servicios de Inteligencia del régimen chavista ante un juez federal en USA, a donde fue extraditado desde España (*El País*, 2025).

54 Esos resultados evidencian las deformaciones incluidas en las leyes electorales. La diferencia en votos entre la MUD y el Chavismo era apenas de 1%. No guarda ninguna relación con el número de diputados que cada uno obtuvo

55 Elecciones 2017. Comunicado de las fuerzas opositoras. "Más de 700 mil venezolanos que fueron migrados de sus centros 48 horas antes de la elección e inclusive el mismo día de la elección." (Runrunes, 2017, s. p.)

hacia el monopartidismo), sino de una hegemonía de grupos minoritarios sustentada en alianzas político-militares que controlan negocios ilícitos, que hacen negocios con el Estado y que aplican selectiva y discrecionalmente la represión y el soborno.

Nuevos factores han ido emergiendo para eso (alianzas internacionales, presencia directa de militares en cargos decisivos dentro del régimen, economías no formales, descomposición y pérdida de liderazgo por parte de partidos y dirigentes de la oposición tradicional). Esa ha sido la impronta del recorrido después de las elecciones del 2015 y hasta el 2025. Pretenden, del otro lado, retener bajo su dominio, sin éxito, la base popular que alguna vez apoyó a Chávez, con ofertas como la del estado comunal y el reparto de míseros recursos.

La Asamblea Nacional de mayoría opositora convocó a una consulta popular el 16 de julio del 2017, pero el 30 de ese mismo mes el gobierno "eligió" una Asamblea Nacional Constituyente ANC [56] (de la que la oposición no formó parte) con la finalidad de redactar una nueva constitución, objetivo que no llegó a cumplir. Lo que sí hizo fue asumir carácter plenipotenciario, por encima de toda otra autoridad nacional, y decidir, entre otras cosas, la fecha de realización de las elecciones de gobernadores, a conveniencia del oficialismo, por encima de la autoridad del CNE que había justificado ya su postergación el año 2016, a causa de la "guerra económica" y la caída de los precios del petróleo, según lo argumentó Tibisay Lucena, presidente del CNE (Lucena, 2016).

Habiendo copado todas las instancias de poder con una suerte de Estado paralelo al régimen le toca, no obstante, mantener las elecciones[57]; al tiempo que insiste en anuncios relacionados con su proyecto del Estado Comunal (lo que no pudo imponer Chávez el año 2007).

Una vez convocadas por la ANC y realizadas (octubre de 2017)[58], se impuso que los gobernadores electos se juramentaran ante esa instancia (la ley estipula que deben hacerlo ante los concejos legislativos del estado respectivo). Había que doblegar a los cinco gobernadores no oficialistas recién electos. El gobernador electo

56 SMARMATIC, la empresa contratada para asistencia técnica y máquinas de votación, declaró que las cifras anunciadas por el CNE para el número de votantes para escoger la ANC habían sido manipuladas y que la diferencia estimada era de al menos 1 millón de votos. (El País, 2017; Notiamérica, 2017). La convocatoria no fue sometida a aprobación popular. La fiscal general solicitó su anulación.

57 También las elecciones de la Asamblea Nacional (AN) cada cinco años resultan ineludibles para el régimen. La derrota que sufrió en las del 2015 encendió las alarmas. De inmediato emprendió una labor de zapa para "comprar" diputados y dominar la directiva de la AN. Conocido este primer episodio, está pendiente una investigación para unificar y sistematizar todo cuanto se sabe sobre la operación que condujo a la "alacranización" de una parte de la dirigencia opositora venezolana. El trabajo de Roberto Deniz y el equipo de Armando Info: "una pauta peligrosa: descubriendo la corrupción en la Venezuela de Maduro") contiene datos esenciales para esa comprensión (Armandoinfo, 2020).

58 Ya en esa situación las condiciones electorales en el país difícilmente pueden valorarse como competitivas…y siguieron empeorando. En el estado Bolívar ganó un opositor, Andrés Velázquez, y no fue reconocido, aun presentando la prueba de las actas. (Efectococuyo, 2017). Lo mismo puede decirse de la creación y las elecciones en el estado Guayana Esequiba en el 2025.

del estado Zulia (el segundo estado en tamaño poblacional) se negó a juramentarse ante la ANC y fue inhabilitado[59], los otros cuatro sí lo hicieron.

La estrategia tendía exitosamente a dividir a la oposición, mientras se avanzaba en otra manera de proceder de parte del régimen: crear su propia oposición[60], utilizando sobornos y entregando por vía judicial a sus aliados las insignias y tarjetas de los principales partidos opositores (La rigidez burocrática y la falta de renovación de las directivas de los partidos opositores facilitaron grandemente esa tarea).

Este proceder volvió a producirse en las elecciones presidenciales del 2018, que fueron adelantadas a mayo de ese año (ordinariamente se realizan en diciembre). Se inhabilitó la tarjeta electoral de la Mesa de la Unidad Democrática, MUD, que antes llegó a ser la más votada en la historia de las elecciones en Venezuela , se ilegalizaron partidos y se inhabilitaron varios candidatos con importante liderazgo.

El resultado fue la reelección de Nicolás Maduro como presidente, con la más alta abstención de todas las elecciones presidenciales, sin participación de las principales fuerzas opositoras, con dos de los tres únicos candidatos que participaron anunciando, la misma noche de los escrutinios, que desconocían los resultados, aun antes de que el CNE los difundiera. 66 países en el mundo desconocieron oficialmente al gobierno de Maduro y 17 sí lo hicieron. Por su parte, la Asamblea Nacional, de mayoría opositora, terminó creando un gobierno interino, luego de declarar a Maduro como un usurpador.

Otro tanto ocurrió en las elecciones de la Asamblea Nacional (2020), en las que una lista encabezada por los principales partidos opositores (27) se abstuvieron de participar: lo hizo sólo un sector desprendido de allí, con un nuevo CNE, nombrado por el Tribunal Supremo de Justicia y no por la Asamblea Nacional, y con varios de los partidos opositores inhabilitados para su participación.

> El Consejo Nacional Electoral declaró en su primer boletín electoral que hubo una participación de alrededor de 30,18%, menos de 43 puntos porcentuales que en las elecciones parlamentarias del 2015 que llegaron a 74.17%. El bloque opositor que no participó estimó que la participación fue todavía menor de un 16,1%. Junto con las elecciones presidenciales de 2018, las elecciones tuvieron la abstención más alta en la historia desde la llegada de la democracia en1958 (Wikipedia, 2020).

La situación de concentración creciente del poder en Venezuela había estado conduciendo a un panorama que en el 2020 exhibía a un presidente "electo" pero no reconocido; un presidente "interino" designado por una Asamblea Nacional (AN),

59 Convocada una nueva elección, ganó el candidato del oficialismo

60 "Los alacranes": así se les comenzó a llamar en los medios, en el mundo político y el habla popular. El régimen pretende una cara democrática exhibiéndolos como opositores. Tienen presencia en todos los eventos político-electorales como alternativa a la oposición, pero sin ninguna aceptación popular, es insignificante el porcentaje de votos que obtienen

de mayoría opositora, desconocida por el gobierno "electo"; con una ANC ilegítima actuando en paralelo con la AN; un tribunal supremo de justicia en el exilio[61] y opuesto al gobierno, y otro dentro del país pretendiendo legalizar todas las medidas aprobadas por el régimen; y una Fiscal General activa desde el exilio luego de haber intentado inútilmente anular a la ANC, que la destituyó, y un nuevo Fiscal General actuando dentro del país como aliado incondicional del régimen. Un cuadro de descomposición política e institucional de magnitudes mayores.

Sería demasiado alejado de los objetivos de este ensayo ocuparse de los detalles de lo descrito en los párrafos anteriores, pero era necesario mencionar someramente sus componentes para poner en contexto lo que ocurriría inmediatamente después.

## Al interior del naufragio

Un segundo intento por aplicar un estado comunal, ahora por aprobación de una Ley, ha querido crear 200 ciudades comunales (GHM, 2020; Pérez, 2020). Sería un paso más en la consolidación del estado paralelo, en la misma medida en que no han podido suprimir del todo las expresiones democráticas y el poder desconcentrado; teniendo el régimen que enfrentarse incluso, como lo vimos en el segundo ejemplo de este ensayo, a sus propios partidarios.

Con esos niveles de concentración del poder y precariedad política el régimen recurriría a las elecciones estadales y locales previstas, en busca de legitimidad y apariencia democrática, sin renunciar a su objetivo de mantenerse en el poder a toda costa. Así, el CNE convocó las elecciones de gobernadores, alcaldes, concejales y legisladores estadales para noviembre de 2021.

Allí se repitió el sismo interno en los partidos para la escogencia de los candidatos. El PSUV y sus aliados hicieron escogencias de base (primarias), sin poder ahorrarse los intentos de imponer candidatos desde el poder central (Peñaloza, 2021). En la oposición hubo fraccionamiento y división, tanto por la negativa de algunos aspirantes a medirse en primarias como por la presencia de candidatos financiados y aupados por sectores cercanos al régimen, que debilitaron la fuerza de la oposición (Unión Europea, 2021). Se repitieron las medidas de inhabilitar candidatos, eliminar tarjetas de votación y judicializar partidos opositores; es decir, el régimen aplicó de nuevo su estrategia de participar, en lo posible, con el triunfo asegurado de antemano.

Los indicadores de las encuestas en los momentos previos a esas elecciones dan una idea del sentimiento nacional respecto al régimen, que contrasta fuertemente

61 Designado por la AN en junio de 2017. La AN saliente (2015), de mayoría oficialista, después de finalizar sus funciones y sabiendo del triunfo opositor en la nueva AN ese mismo mes (diciembre de 2015), nombró a los miembros del TSJ (8/12/2017). La fiscal general solicitó la anulación de ese nombramiento. Terminó en el exilio, como ocurrió también con los nombrados por la AN en junio.

con los resultados: el 91,5% de los venezolanos opinaba que este país "no tiene futuro con Maduro en el poder". Un 88,5% de la población manifestó que "Maduro es la tranca principal para salir de la crisis económica" (Hercon Consultores, 2019). 68,9% de la población cree que "el socialismo trajo un mal vivir al país",59% cree que "el gobierno no es democrático y se está convirtiendo en una dictadura. El 34% cree que "sí es democrático" (CEPYG, 2019).

A juzgar por esas expresiones la política se estaba desplazando desde los partidos hacia la opinión directa de los ciudadanos, la concentración del poder implicaba un aislamiento creciente de las reducidas minorías que lo detentan y fraccionamientos y desgarraduras entre ellas. Su sustento es cada vez más soborno y reparto, represión y argucias que gestión exitosa y aceptación popular.

En esas condiciones, el régimen ganó en 19 de las 23 gobernaciones y en 210 de las 335 alcaldías[62]. Pero las encuestadoras registraban un enorme rechazo a todo el estamento político del país, los partidos tradicionales estaban en franco deterioro y desprestigio. El rechazo era particularmente grande contra el régimen: el 71% de la población creía que "no habrá progreso con el Socialismo" (Meganálisis, 2022). No ha habido políticas públicas exitosas, todo lo contrario, se ha profundizado la crisis de los servicios, la pobreza, la reducción de las libertades, etc. (ENCOVI, 2024). Por contraposición, un nuevo liderazgo político opositor estaba emergiendo, con una fuerza más personal y emocional que partidista.

Así, pues, esos resultados electorales difícilmente puedan interpretarse como un sólido triunfo político (la abstención subió hasta 57,7%, siendo 39% en 2017); más bien son el producto de una estrategia militar que ha combinado altos niveles de represión con división, sobornos y tácticas de desinformación (además de los errores de la oposición por falta de democracia interna dentro de algunos partidos), en el típico estilo de proceder de las autocracias modernas (Levitsky y Ziblatty, 2018).

Resulta paradójico todo el asunto porque en esos mismos actos el régimen, queriendo legitimarse, está reforzando y legitimando la institucionalidad político-electoral de gobernaciones y alcaldías, en detrimento de su modelo comunal.

Del otro lado, la descentralización ha seguido actuando como parte de las fuerzas opositoras. Algunos de sus líderes son exgobernadores o exalcaldes. También en las elecciones presidenciales quienes compitieron contra Chávez, y después contra Maduro, fueron exgobernadores (M. Rosales; H. Capriles; H, Falcón); algunos fueron inhabilitados políticamente y detenidos (L. López, Exalcalde de Chacao); también ocurrió con el alcalde metropolitano de Caracas (A. Ledezma) que se

62 "Los venezolanos eligieron a los alcaldes de 335 municipios en noviembre de 2021: 212 del oficialismo, 63 con la desaparecida tarjeta de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y 60 de otros movimientos políticos «intermedios», según nuestra base de datos (los datos pueden tener variaciones, debido a la complejidad de las alianzas políticas en el nivel municipal). Por distintos motivos, solo 300 completan su período." (Transparencia Venezuela en el exilio, 2025).

encontraba en pleno ejercicio de sus funciones. El chavismo no podía aceptar sus derrotas electorales en la principal alcaldía del país; por eso en 2017 la ANC la eliminó. Nicolás Maduro designó a un funcionario para el gobierno de Caracas.

Dentro de esos resultados, las elecciones para gobernador en el estado Barinas (noviembre 2021-enero 2022) son ya un ícono del proceder autoritario: inhabilitaron a 2 candidatos y, luego, a 1 ganador; después, al final, el régimen "permitió" un candidato en una nueva elección. Era un asunto de honor para el régimen ganar en la tierra natal de su difunto líder, pero no pudo lograrlo. Triunfó el candidato opositor y el gobierno lo "aceptó". La unidad, los votos y la resistencia opositora hicieron su trabajo. Dos años después ese gobernador le negaría su apoyo a la fórmula opositora en las presidenciales de julio de 2024.

El suministro de los recursos y apoyo institucional que deben recibir las gobernaciones y alcaldías desde el gobierno central fueron gradualmente condicionados a fidelidades políticas. Por esa razón, los pocos gobernadores y alcaldes opositores terminaron desentendiéndose de esa condición, se anularon (otros se plegaron al gobierno), escogieron la neutralidad y la comodidad burocrática a cambio de sobrevivir en su cargo y, tal vez, preservar algo del apoyo popular que habían recibido en las votaciones y por su gestión. La autonomía relativa y la capacidad de gestión de esos gobiernos se redujo al máximo.

Por otro lado, desde el 2015 el régimen había comenzado una impresionante y exitosa campaña de sobornos y ablandamientos a dirigentes de la oposición en todos los niveles (Armando Info, 2020); y sometido a persecución y detención a numerosos alcaldes, incluidos algunos del PSUV. Para esas detenciones, el régimen ha utilizado una confusa mescla de acusaciones con ingredientes de narcotráfico, corrupción y vínculos conspirativos con la "oposición golpista". 16 alcaldes fueron encarcelados en el período 2021-2025, tres se exiliaron, 31 cambiaron de partido (Insightcrime, 2025; Transparencia Venezuela, 2025).

En vísperas de las elecciones nacionales del 2024 la oferta ideológico-electoral del PSUV y sus aliados estuvo dirigida particularmente a recuperar la votación entre sus bases descontentas; al respecto, un especialista en encuestas y opinión publica sostuvo lo siguiente: "todos los economistas coinciden en que hay un frenazo importante de la caja chica del gobierno y eso pudiera impactar en el ánimo de ese 14% de sus críticos, por eso están ávidos de recursos y mostrar gestión" (Seijas, 2023, s.p).

Sin duda que buena parte de esa gestión exitosa que esperaba mostrar el régimen para recuperar a sus votantes críticos era, en primera línea, la de sus gobernadores y alcaldes. Ese es su gran capital en un escenario democrático, mal puede arriesgarlo insistiendo demasiado en su oferta de un estado comunal.

Muy probablemente, en un eventual escenario no democrático, no electoral, no va a contar con el apoyo incondicional de sus gobernantes y líderes estadales y municipales; puede producirse allí otro espacio de fractura de la cúpula del régimen; más es lo que ellos tienen que perder que lo que puedan ganar. Las fuerzas de la descentralización, por su sola existencia, son ya un muro de contención silencioso de no poca importancia a favor de la democracia. Una resistencia pasiva por parte de gobernadores y alcaldes, que hace languidecer al Estado comunal, así que es muy probable que lo sigan postergando.

El poco reconocimiento internacional al régimen incluye medidas de prohibición de comercio con las empresas del Estado, se congelaron cuentas de miembros de la cúpula dominante y se emitieron solicitudes de captura y recompensa para algunos de ellos. Romper con ese aislamiento ha sido una de las metas más importantes que se ha propuesto.

Tras la concentración del poder y la represión, (que sustituyó al reparto del ingreso petrolero antes creciente) el régimen ha terminado creando una caída indetenible de la economía, un incremento de la pobreza[63], una variación de los precios que por períodos cruza hacia la hiperinflación[64], una caída considerable de la producción petrolera (y de sus ingresos); tiene un expediente abierto en la corte penal internacional por crímenes de lesa humanidad, y unos indicadores de rechazo a la gestión de gobierno cercanos al 80%[65]. Esto no puede ya ser compensado con bolsas del CLAP, ni bonos salariales, ni medidas represivas para silenciar la indignación. En fin, que se ha generado una inocultable crisis de legitimidad que abarca confrontaciones mayores dentro del seno mismo de la estructura de poder.

Ese recorrido transcurre no sin una resistencia incesante por parte de las fuerzas y de las instituciones democráticas[66], especialmente por las creadas en el proceso descentralizador, aunque poco se haya notado su manera de proceder ni reivindicado sus logros, cosa que este trabajo ha querido destacar.

Del otro lado se insiste siempre en imponer un estado comunal socialista. Pero en este terreno están siempre relanzando el modelo, como comenzando de cero; no es mucho lo que avanzan. En palabras de Maduro[67]: "pongámonos a construir estas 200 ciudades comunales y volteemos como una media todo y hagamos el país de cero, de nuevo, revolución dentro de la revolución" (Maduro, 2020, s. p.).

63 Venezuela es el 2º país más miserable del mundo, según el informe Hanke del 2002. (Blomberg, 2023)

64 Nos hemos mantenido con una inflación de tres dígitos en los últimos 10 años (salvo en 2024), con hiperinflación entre 2018 y 2020. (Banca y Negocios, 2023)

65 (Encuesta IPSOS internacional, 2002; Meganálisis, 2020).

66 Es mucho lo que habría que decir sobre los errores cometidos en ese enfrentamiento por parte de las fuerzas opositoras; aquí solo se quiere destacar el aspecto institucional que allí está involucrado.

67 Nótese que han transcurrido 8 años entra esta declaración de Maduro y la queja de Chávez (2012), citada en este ensayo, sobre los pocos logros en la materia. Un modelo que se inició el 2007, aunque fue rechazado en la reforma constitucional de ese año. 20 años en total.

Mientras tanto se busca completar todo el proceso de concentración y militarización del poder que se ha llevado a cabo casi que desde el mismo momento en que Chávez se relegitimó (2002), cuando comenzó a eludir su compromiso con la constitución recién aprobada (1999) y a revertir todos los logros (aunque insuficientes y tardíos) que la descentralización aporto en más de una década (1989-2000) de renovación democrática.

## La descentralización arrinconada. Las resistencias invisibles

En agosto de 2023 la Asamblea Nacional publicó en Gaceta Oficial la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios. Su aplicación no solo ha resultado ineficaz para combatir la voracidad fiscal, sino que su propia naturaleza viola el principio constitucional de autonomía de las gobernaciones y alcaldías (Oliveros, 2023; Figueroa, 2025).

De tal magnitud ha sido el avance en esta dirección autoritaria y hegemónica que la descentralización se da por cosa del pasado**.** Vivimos en una autocracia en ascenso; pero, al mismo tiempo, el régimen, queriendo minimizar su impopularidad y aislamiento internacional, intenta ganar tiempo, buscar reacomodos, lavar su imagen, bajar las presiones en el país y, sobre todo, entre sus inconformes bases de apoyo. Para ello recurre a las consultas populares de aprobación de proyectos comunales, como se hizo en mayo del 2024, justo antes de las presidenciales del 28 de julio. "Convoco a consulta nacional para la selección con el voto popular de 4 mil 500 proyectos de los vecinos y vecinas de 4 mil 500 entre Comunas y círculos comunales" (Maduro, 2024, s. p.).

Permitir las elecciones estadales y municipales es parte de esa estrategia. Mientras gana poder de facto en la militarización cree suavizar las presiones y alianzas internacionales, buscando, sobre todo, que se eliminen las sanciones económicas y los juicios y requerimientos abiertos a sus cabecillas. Muy a su pesar, mantiene las formas descentralizadas. Ha hecho todas las maniobras imaginables para que ganen sus gobernadores y alcaldes. Así que pareciera tratarse de una cesión de poder calculada, que puede resultar manejable para él. La descentralización es ahora un rehén político-institucional de la autocracia.

No deja de resultar paradójico que en esa búsqueda de legitimidad y apoyo haya recurrido, a sabiendas de la sensibilidad que se ha creado en el país durante largos años por el territorio en reclamación frente a la república de Guyana, a otorgarle a la Guayana Esequiba la categoría de estado, el número 24 en la división político territorial del país, (Gaceta oficial extrordinaria.3 de abril de 2024 nº. 6.798). Las condiciones de la creación de este estado son de una debilidad institucional extrema, incluyendo las elecciones para gobernador, diputados, municipio, etc. que

se realizaron el 2025 junto con las del resto del país. La sede administrativa de esas nuevas instancias de poder, según su decreto de creación, se ubican en un municipio del estado Bolívar. No hay verdadera posesión del territorio. Es más un acto de propaganda y motivación que una creación real.

Por otra parte, y de manera reactiva, cada vez que el régimen cree incrementar su poder (es lo que ha ocurrido después del 28 de julio del 2024) vuelve sobre la propuesta del Estado Comunal, aunque sus propias expresiones dejan al desnudo su debilidad. He aquí lo que anuncia Maduro en agosto del 2024. "Tenemos 4. 500 circuitos comunales (…) pudiéramos llegar a 5 mil o 6 mil comunas en tres años, pero comunas de verdad consolidadas, organizadas, trabajando con proyectos, con resultados, con obras" (Maduro, 2024, s. p.). Otra vez el logro está en el futuro y por consolidarse, en lo que tendrá que hacerse; lo que existe es una precariedad. [68]

Es con base en estos argumentos y razones que este trabajo sostiene que, pese a los anuncios (Asamblea Nacional, 2021)[69], se seguirá postergando el intento de aplicar el modelo de Estado Comunal. El sostén no militar con que cuenta el gobierno, habiendo perdido legitimidad y legalidad, proviene de la gestión de alcaldes y gobernadores, y de los intereses que ellos defienden. Si se avanzara con el estado comunal se estaría reduciendo notablemente el poder y la importancia de esos gobiernos locales y estadales que son, en cierto modo, su "cara lavada", lo que queda de su creciente intolerancia a la democracia, lo que pretenden mostrar al mundo de afuera como imagen positiva.

El régimen aplicó la figura de los "protectores" para anular la gestión de los gobernadores opositores, pero luego varios de aquéllos se postularon para los comicios estadales; tenían la "necesidad" de ser electos y respaldados con votos, lo que les da algún capital político propio; no están del todo interesados en el modelo comunal. El poder central se ha visto obligado a lanzar y apoyar candidatos, a seguir participando y ganar las elecciones estadales y municipales (noviembre de 2021, mayo y julio de 2025), a reforzar la gestión de sus autoridades estadales y locales asumiendo competencias que los consejos comunales no están en condiciones de desarrollar.

Hay una relativa aceptación y legitimidad de las funciones de esos gobiernos, que minimiza el interés político-ideológico por el modelo comunal. En el cuadro de ilegitimidad y aislamiento que exhibe el régimen, y frente a sus estructuras descentralizadas, es poco probable que, más allá del discurso, insista verdaderamente en el modelo comunal.

68 En noviembre de 2024, el régimen sostuvo que había cinco mil comunas, en cada una de las cuales se votaría en diciembre para elegir un juez de paz.

69 La Comisión Permanente para el Desarrollo de las Comunas de la Asamblea Nacional (AN) finalizó este viernes la consulta pública nacional del Proyecto de Ley Orgánica del Parlamento Comunal Nacional. (AN, 2021)

# DILEMAS Y LÍMITES

IX CAPÍTULO

## Presidenciales de 2024. De nuevo los dos modelos enfrentados

En la última elección presidencial (2024) hubo un cambio importante. A diferencia de las campañas anteriores, las cabezas principales del liderazgo opositor (María Corina Machado, precandidata inhabilitada y líder principal, y Edmundo González Urrutia, candidato) no vienen de ejercicios de poder descentralizados; no obstante, en la primera línea de su equipo de campaña estaban, entre otros, Juan Pablo Guanipa, exgobernador electo por el estado Zulia, 2017; Andrés Velásquez, exgobernador del estado Bolívar; César Pérez Vivas, exgobernador del estado Táchira; Biagio Pilieri, exalcalde del municipio Bruzual (estado Yaracuy); Antonio Ledezma, exalcalde Metropolitano de Caracas. Henry Falcón y Henrique Capriles, exgobernadores y excandidatos presidenciales apoyaron la candidatura de González Urrutia, así como Manuel Rosales, gobernador en funciones del estado Zulia (2022-2025).

En el programa de gobierno que propuso María Corina Machado como candidata presidencial antes de que el gobierno le impidiera inscribirse y fuese sustituida por González Urrutia se menciona explícitamente su modelo de sociedad: "Venezuela será una República federal, liberal, democrática, moderna y próspera" (Machado, 2024, p.5); y en el diagnóstico de lo hecho hasta ahora por el régimen dice explícitamente que "Ha debilitado la descentralización y la estructura federal del Estado incautando competencias y recursos" (Machado, 2024, p.9). Así pues, en el 2024, se estaba de nuevo, como en otros momentos del pasado, en la confrontación de los dos modelos. El autoritarismo en ejercicio frente al federalismo democrático.

## Julio del 2024. Cierre temporal de la democracia y un nuevo escenario

En octubre de 2023, sin renta petrolera, extremado el aislamiento internacional y el rechazo interno, en un acuerdo forzado por el gobierno de Estados Unidos y otros países, el régimen tuvo que aceptar la realización de las elecciones

internas de la oposición (primarias) y convocar, también, a elecciones presidenciales con participación opositora, a cambio de que el gobierno de J. Biden autorizara las licencias para que la compañía Chevrón siguiese operando en Venezuela. El llamado acuerdo de Barbados (Crisis Group, 2023; Plataforma Unitaria, 2023). Esto le generaría un importante ingreso económico al régimen y un respiro más en el tiempo; tácticas dilatorias que le habían resultado exitosas en coyunturas anteriores (Nylander, 2025; Burelli, 2025).

Fue esta la razón de fondo para que se diera ese escenario electoral, lo que no impidió que el gobierno recurriera nuevamente a la inhabilitación de precandidatos[70], a la persecución y detención de dirigentes, al sabotaje a la campaña electoral que realizaban María Corina Machado, cabeza del nuevo liderazgo opositor, y Edmundo González Urrutia como candidato presidencial finalmente aceptado. Probablemente el régimen dio por sentado que de esta manera reduciría las fuerzas opositoras y terminaría ganando la elección. No acertó en su cálculo. El esfuerzo opositor crecía con los obstáculos.

Finalmente se realizaron las elecciones con diez candidatos presidenciales [71]. En un primer boletín, el CNE anunció ganador a Nicolás Maduro, cuando el porcentaje de votos que aún faltaba por escrutar podía dar un resultado diferente; luego lo ratificó señalando que había ganado con 51,95 % de los votos, sin mostrar las actas de las mesas de votación, como lo exige la ley; mientras que la oposición publicó el 85,2% de esas actas demostrando que el ganador fue Edmundo González Urrutia con un 67% de los votos, contra 30% que obtuvo Nicolás Maduro: EGU: 7.446.394; NM: 3.386.295; según el% de actas recopiladas por la oposición (macedoniadelnorte.com, 2025). A juzgar por esas actas, la oposición ganó en todos los estados, en 10.362 centros de votación; y Maduro lo hizo en 2.993 [72].

La validez y confianza en las actas de votación es tal que los artículos 149 y 218-1 de la ley de procesos electorales permite que "En los casos en que no se reciba la totalidad de las actas de escrutinio (…) se aceptarán dos de las copias de las y los testigos de las organizaciones con fines políticos, grupos de electores" para completar la totalización en casos de que, por alguna demora, el organismo electoral no haya recibido la copia de respaldo que recibe el CNE para el momento de los escrutinios.

70 También inhabilitaba a potenciales candidatos a las elecciones estadales y municipales que se realizarían posteriormente, incluyendo a varios alcaldes en ejercicio de sus cargos para ese momento. (Efecto Cocuyo, 2025; Tal Cual, 2025).

71 Los otros 8 candidatos sumaron apenas el 2,46% de la votación, según las actas de la oposición. Esas cifras no incluyen los votantes en el exterior que lograron sortear los obstáculos (69. 000) que el gobierno impuso para dificultar su participación.

72 La información contenida en https://macedoniadelnorte.com/ muestra las actas emitidas por las máquinas instaladas en cada mesa de votación y entregadas a los representantes de los candidatos al momento de finalizar los escrutinios. Están desagregadas por mesas, centros, parroquias, municipios, estados, partidos, candidatos. Incluye videos filmados en el momento del anuncio de resultados en 1687 mesas. Contiene también los resultados detallados de las elecciones posteriores, que no ha publicado el CNE.

Esas actas fueron las que publicó la oposición sin que el gobierno las pudiera descalificar y, lo que es más grave, sin que publicara sus propias copias para contrastarlas y negar, si fuere el caso, la validez de aquéllas. Esas actas son la única evidencia existente del resultado y se pueden consultar y revisar. Junto a ellas existe una recopilación de videos realizados en el momento de anunciar el total de votos en miles de mesas electorales confirmando el triunfo de Edmundo González Urrutia por abrumadora mayoría (macedoniadelnorte.com).

Entre otros tantos organismos, el Centro Carter[73], que había sido invitado por el CNE como observador electoral, declaró lo siguiente: "el Centro Carter no puede verificar o corroborar la autenticidad de los resultados de la elección presidencial declarados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela" (Centro Carter, 2024, p.1).

Muchos organismos y países avalaron los resultados publicados por la oposición. Otros países han exigido, simplemente, que el CNE publique las actas de los resultados en cada mesa de votación. Los solicitaron, entre otros, los gobiernos de Brasil y Colombia, aliados del régimen, lo que nunca ha llegado a hacer.

No pudiendo evitar su realización, al perder las elecciones por una ventaja considerable, el régimen recurrió a la jugada extrema de desconocer los resultados y pasar a la persecución y represión contra testigos de mesa, periodistas, activistas y líderes de las fuerzas ganadoras. Allí se agotó el escenario electoral, se impuso el autoritarismo dictatorial, se liquidó la democracia y, con ella, a la descentralización, luego de ser sometida a una asfixia prolongada; surgió, también, un nuevo liderazgo opositor con enorme respaldo, pero sin estructura organizada. Se produjo un autogolpe de estado en la medida en que al fraude electoral se le añadió un pronunciamiento militar que respaldó los resultados oficiales (Mires, 2024).

Sin duda que el 28 de julio de 2024 representa un hito en la historia política del país, y es también un punto de quiebre para toda consideración respecto a los temas que han ocupado este trabajo. Difícilmente se pueden seguir aplicando comparaciones de resultados electorales y secuencias analíticas: la naturaleza de los hechos es otra. Se trata ya de una estructura y un proceder dictatorial, cuando antes había una especie de transición en la que algunos elementos formales de la democracia creaban un muro de contención político-institucional que el régimen fue debilitando hasta derribarlo.

Los resultados oficiales del 28 de julio no pueden tomarse como valederos, no son confiables para efectos de comparaciones y apreciaciones como las que, ya con dudas, se han hecho aquí para eventos previos (Tabla 1, que se puede ver en la página 72 del texto); y mucho menos para los realizados posteriormente.

73 El Centro Carter ha observado 124 elecciones en 43 países (Centro Carter, 2024).

El tema de los resultados electorales de julio del 2024 nos asoma a un abismo en todos los sentidos. Es imposible no conectarlos con todo cuanto en este ensayo se ha planteado en términos del proceso histórico pendular de desconcentración-concentración del poder. El triunfo opositor sería la expresión electoral de una nueva concentración del poder, de orientación política contraria al cuasi monopartidismo del PSUV que ha dominado durante estos 25 años. Ese triunfo reivindicaría a la democracia y al modelo federal descentralizado frente al supuesto socialismo vigente, luego de una sostenida caída de los ingresos petroleros.

Esta nueva fuerza está nucleada alrededor de un liderazgo más personal que partidista, el de María Corina Machado, y de un presidente electo, Edmundo González Urrutia, que tampoco proviene de las filas de una organización política sino de una suerte de accidente[74] en el tortuoso camino que tuvo que recorrer la oposición democrática para evadir los intentos del régimen por "decidir" quién podía ser aceptado como candidato opositor. [75.]

La realización de las elecciones presidenciales de julio de 2024 y el abismo que se abre frente a la decisión de la cúpula gobernante de no reconocer los resultados, su aplastante derrota, y el acto de multiplicar la represión y el terror para continuar en el poder a toda costa, hasta proclamar formalmente a N. Maduro como ganador y tomar posesión el 10 de enero de 2025, parecen simplificar los escenarios: termina la democracia y, con ella, la descentralización. El péndulo se mantiene en el extremo de concentración del poder donde ha estado en los últimos años y en control de las mismas fuerzas, con estancamiento del ingreso petrolero (salvo en 2024 por la eliminación parcial de las sanciones aplicadas por el gobierno de los Estados Unidos).

Se cierra una etapa, se refuerza el poder autocrático que, como parte de su estrategia legitimadora, manipula a su antojo los procesos electorales legalmente previstos para el año 2025 y pretende avanzar hacia su Estado Comunal mediante una reforma constitucional cuyo contenido se incluyó en la ley orgánica del Plan de la Patria 2025-2031, aprobado por la Asamblea Nacional en mayo de 2025 (Gaceta oficial nº. extraordinario 6.907. Mayo de 2025).

Después del 28 de julio "Venezuela transita aceleradamente desde un autoritarismo competitivo a una autocracia hegemónica" (Alarcón, 2025, s.p).

74 El giro en la vida del candidato Edmundo González, de diplomático desconocido a vórtice de la crisis de Venezuela. Así lo describe el periodista Alonzo Moleiro. Moleiro (2024).

75 Un intento similar, a escala presidencial, a lo ocurrido en la elección para gobernador en el estado Barinas (diciembre 2021-enero 2022). Primero impidió que María Corina Machado se postulara, luego inhabilitó a Corina Yoris, postulada en su sustitución; finalmente "permitió" la postulación de Edmundo González Urrutia; pero el régimen no reconoce el resultado, sostiene que ganó Nicolás Maduro.

## Un balance incompleto

Dado el incremento de la abstención y la ilegitimidad creciente del régimen, pareciera que el escenario que ha de imponerse en el corto y mediano plazo es el de una persistencia utilitaria y formal de los gobiernos descentralizados, constreñidos hasta el extremo por la cúpula político-militar-policial (así se autocalifica la alianza que controla el poder en el país). Es muy distinto el panorama a la fuerza que mostraban las instancias de poder descentralizado para el momento de la derrotada propuesta de reforma constitucional del 2007.

Tanto en el ejercicio de las competencias en gobernaciones y alcaldías, como en las representaciones políticas y gubernamentales, a la descentralización le ha tocado un largo camino de resistencia, en el que ha sido víctima de toda clase de artimañas y truculencias, perdiendo importantes espacios; sin que se pueda decir cuál es el límite de su resistencia ni sus capacidades y posibilidades de reacción. Lo que queda de ella, sus representaciones electas, son utilizadas por el régimen para aparentar una fachada democrática de la que no puede prescindir mientras persista su aislamiento internacional y su precaria base de apoyo interno; pero esa necesidad debilita el avance hacia su modelo de Estado Comunal. Sigue así, pues, un componente de la descentralización actuando como freno inercial de los intentos liquidadores del modelo democrático-representativo-constitucional. Es lo que aquí llamamos la cara oculta de la descentralización (Rojas, 2022).

> En otras áreas, el régimen terminó eliminando todo tipo de competencias descentralizadas [76]
>
> > "Nicolás Maduro ordenó el 28 de marzo suspender el cobro de varios impuestos municipales con el fin de aliviar la carga fiscal de los sectores productivos primarios y promover una nueva política de unificación impositiva. Durante una reunión del Consejo de Economía Productiva en el Palacio de Miraflores, indicó que la medida entrará en vigencia a partir del 31 de marzo" (Flores, 2025, s. p).

## Entre el estado comunal y la descentralización. El dilema autocrático

Visto el escenario venidero desde estos resultados, en el contexto del dilema Democracia-Autocracia y el papel de la descentralización para preservar la esencia democrática, nos encontramos con un régimen dominado por militares, sin respaldo popular, pero que dispone de la mayoría de gobernadores y alcaldes electos ¿Puede

76 La vieja práctica de gobernar por decreto, alegando, para 2025, "Que en la actualidad el mundo enfrenta una guerra comercial inédita y sin precedentes, ocasionada por la política arancelaria del Gobierno de los Estados Unidos". Gaceta Oficial nº. 6.896, Extraordinario, del 08-04-2025. Tres meses después se prolongó la vigencia del decreto, por continuación de la "emergencia económica".

ese poder central seguir adelante con la propuesta del Estado Comunal, restándole poder a estas fuerzas descentralizadas y con vida sustentada en el voto y la gestión? ¿Se atreverá el poder central a imponerle a esos representantes populares (con relativo poder en toda la geografía nacional) identificados con el Socialismo del siglo XXI, un nuevo modelo de Estado que, literalmente, los reduce a meras figuras decorativas de esa vitrina política sin aceptación ni éxito social? ¿o se "conformará" con "dominar" esos estados y municipios por vía de sus gobiernos electos "dosificando y postergando" la propuesta comunal bajo la supuesta convivencia de ambos modelos, a la espera de mayores condiciones de fuerza para imponerla por completo y neutralizar las alcaldías y gobernaciones, tal como se deja ver en el plan de la Patria 2025-2031. Presumiblemente optará por la postergación de su modelo, apoyándose en sus gobernantes estadales y municipales en cohabitación con asomos del modelo comunal, con lo cual sería el autoritarismo concentrado, la cúpula militar-política-policial quien continuaría ejerciendo el control del poder.

Del otro lado ¿Estarían esas autoridades estadales y municipales dispuestas a dejarse anular, a entregar el relativo poder que les ha dado el voto y, luego, su propia gestión? No puede haber una respuesta concluyente a esa pregunta. Las evidencias contenidas en las experiencias anteriores de gobierno y gestión descentralizadas permiten sostener que se resistirán o intentarán evadir esos cambios; pero se requerirá considerar el asunto en situaciones coyunturales y en presencia de otros factores. Claro que no se espera una ruptura ni un enfrentamiento; gobernadores y alcaldes siguen la línea y orientación del gobierno y, quien lo duda, llegaron hasta allí con el apoyo y financiamiento del gobierno central, del PSUV, etc.; pero, en última instancia, llegaron porque ese apoyo se convirtió en votos, en individuos que los respaldan y esperan resultados positivos de su gestión; terminan, además, creando alianzas, intereses y fuerzas de base estadal o municipal, si es que no tuvieran ya un liderazgo consolidado.

A partir de allí, mientras persista el recurso de las elecciones, su gestión les confiere una fuerza que debe considerarse. En condiciones normales, es el voto de los beneficiados por su gestión el que puede ratificarlos. Si la burocracia central no considera este asunto, debilita aún más sus bases de apoyo, crea nuevas fricciones dentro del bloque en el poder.

## Los reductos de la descentralización. Rehén de la autocracia

La descentralización, además de formar parte de las ideas y liderazgos prevalecientes en las fuerzas que buscan la vuelta a la democracia, es una fuerza latente que puede activarse en coyunturas particularísimas. Hay un dilema de fondo para el gobierno autoritario en cuanto a mantener unas mínimas formas constitucionales

democráticas o aislarse aún más y sumarse abiertamente a las autocracias y terminar de cerrarse frente a Occidente y las democracias mundiales. Esa disyuntiva surgió nuevamente en el escenario posterior al 28 de julio de 2024.

En efecto, apenas un mes después, el régimen anunció las megaelecciones del 2025 [77]. Nicolás Maduro advirtió "que se podría prohibir la participación a aquellos que no reconozcan las instituciones del Estado", refiriéndose a la oposición que cuestiona los resultados de las presidenciales de 2024" (*El País*, 2024, s.p.)

El presidente de la Asamblea Nacional, Jorge Rodríguez, anunció para eso fines un paquete de reformas a las leyes electorales, que pone condiciones a los que quieran participar. Allí se prohibirá la participación de "fascistas" y, también, que instancias extranjeras opinen sobre los procesos electorales venezolanos (Rodríguez, 2024); por otro lado, en noviembre de 2024 esa asamblea aprueba la reforma a la Ley Orgánica de las Comunas y se promulga un mes después (Gaceta Oficial nº. 6.872. Extraordinario. Diciembre de 2024).

En favor de lo que aquí se argumenta, en marzo de 2025, nuevamente, se posterga la reforma constitucional para aprobar el Estado Comunal hasta el 2026, y el CNE convoca a nuevas elecciones, al servicio y conveniencia de ese nuevo modelo dictatorial: desde la consulta sobre el Esequibo (diciembre 2023), pasando por la elección de jueces de paz, la escogencia de prioridades comunitarias, hasta las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional, gobernadores y legisladores estadales en mayo de 2025; separadas de las elecciones de alcaldes y concejales en julio de 2025.

Las fuerzas opositoras que lideraron y ganaron el 28 de julio de 2024 se negaron a participar en cualquier elección posterior (PUD, 2025; @unidadvenezuela, 21 julio 2025); sus dirigentes pasaron a la clandestinidad o al exilio, mientras otros fueron secuestrados y encarcelados[78] (Amnistía Internacional, 2025). Algunos grupos que acompañaron inicialmente a los triunfadores de las presidenciales decidieron participar en las convocatorias para el 2025. Se materializa, así, un nuevo fraccionamiento en el seno de las fuerzas democráticas y las evidencias de que el proceso de infiltración que el régimen ha estado aplicando hace aflorar sus logros. A juzgar por los resultados electorales, esos grupos sirven más para que el régimen exhiba una apariencia de elecciones competitivas y de participación amplia que como verdaderas fuerzas con apoyo popular.

Las elecciones del 2025 fueron apresuradas, se adelantaron los lapsos y las fechas legales de su realización pretendiendo borrar lo ocurrido en julio de 2024.

77 Elecciones de diputados a la AN, a gobernadores, alcaldes, concejales y diputados a las asambleas de los estados.

78 Edmundo González está exiliado en España y María Corina Machado está en la clandestinidad. Después del 28 de julio hubo 24 muertos por represión, más de dos mil personas fueron detenidas, 823 permanecen en prisión (septiembre del 2025) (Foro Penal, 2025).

Los "candidatos", los "resultados", los "espacios" para que "gane" la "oposición" los escogió el régimen. Tanto en mayo como en julio se repitió la práctica de no aceptar ciertas candidaturas; no ya por temor a perder sino para reforzar el miedo y la represión. No se publicaron datos desagregados en cada una de esas elecciones, la página oficial del CNE ha permanecide cerrada, se utilizó otra base electoral para inflar el porcentaje de participación [79] (Transparencia Venezuela, b, 2025).

La oposición ganadora en julio del 2024, y que luego se abstuvo, sí publicó los resultados con detalles y denunció las inconsistencias, especialmente en la forma en que se "adjudicaron" diputados a la Asamblea Nacional (La "oposición" obtuvo 29 curules en la Asamblea Nacional) para recompensar a representaciones supuestamente opositoras que sí participaron (macedoniadelnorte.com, 2025). Son elecciones poco representativas, con altísimos porcentaje de abstención, a espaldas del país, sin legitimidad. Una parodia electoral.

> El país enfrenta una paradoja: celebra comicios mientras buena parte de sus garantías democráticas siguen debilitadas, y mientras sus actores políticos, tanto del oficialismo como de la oposición, libran más una batalla de supervivencia que un verdadero proceso de renovación (Mancebo, 2025, p.2).

En mayo de 2025 el régimen ganó en 23 de las 24 gobernaciones (incluyendo el nuevo estado Guayana Esequiba,) y en julio ganó en 289 (86%) de las 335 alcaldías, distribuyéndose el resto de ellas entre 15 organizaciones políticas autorizadas (otras no fueron autorizadas a participar). Los electores que quisieron votar lo hicieron por quienes el gobierno toleró o escogió. El porcentaje de participación, con una nueva base de cálculos que aplicó el CNE, fue de 44%; pero si se toma en cuenta el registro electoral nacional la participación llega a 32%, y apenas si alcanza al 12% según las apreciaciones de la oposición que ganó las presidenciales del 2024.

Otra vez se utilizó el concepto de electores activos aplicado el 25 de mayo de 2025 (elección de gobernadores), para la cual el CNE dio una cifra de 42, 6% de participación (28,1% si se aplica el total de votantes registrados). En las estadales y municipales del 2021 la participación fue de 41,8%, en las municipales del 2017 fue de 47,3% y en las estadales de ese año fue de 59,8% (aplicando los criterios tradicionales de cálculo). Es notoria la tendencia al descenso de participación. Es eso lo que se busca ocultar con el nuevo criterio de cálculo de la abstención aplicado por el CNE en esos dos últimos comicios (Cardozo, 2025).

Los resultados dan muestras de inconsistencias demasiado evidentes: el caso de Cojedes es emblemático. Según el CNE el 28/07/24 Maduro ganó la presidencia

79 El porcentaje de participación (44%, según el CNE) se determinó con base en "electores activos", lo que nunca llegó a definirse (otra de las tantas arbitrariedades); y no a las cifras oficiales del registro electoral, como lo establece la ley, lo que equivaldría a 29,2% de participación. La oposición que se abstuvo dijo que la participación alcanzó a un 12%. (Transparencia Venezuela, b, 2025).

en ese estado; pero su partido, el PSUV, perdió todas las elecciones en el estado (gobernación y las alcaldías) del 2025.

Las elecciones municipales incluyeron una modalidad híbrida, una consulta adicional: luego de votar por alcaldes y concejales junto con el resto de la población en sus respectivos municipios y circuitos parroquiales, los jóvenes de edades entre 15 y 35 años registraron en un cuaderno de votación los proyectos que consideraron prioritarios para su comuna (5.600 circuitos comunales, según el CNE). En una página oficial se dice lo siguiente: "Este ejercicio fortalece la soberanía nacional, consolida el Poder Popular y promueve la transición hacia un Estado Comunal con participación activa de las comunidades en la toma de decisiones". (Gobierno de Venezuela, 2025, s. p). Apartando los resultados, el anuncio aquí parece ser muy claro, se habla de "una transición", que se retomará en 2026.

Los electos en 2025 (gobernadores y alcaldes entre ellos) tomaron posesión de sus cargos inmediatamente, no esperaron el año entrante como corresponde legalmente. Pareciera que tuviera mucha prisa el régimen en la reanimación de esas instancias de poder para borrar lo acontecido en julio del 2024. Paradoja de un ejercicio dictatorial que recurre a lo que queda de la formalidad gubernamental de la descentralización (y a la postergación de su modelo comunal) para intentar legitimarse.

En febrero de 2025 se había anunciado una propuesta de reforma constitucional que la comisión nombrada presentaría en 90 días. Nuevamente, frente a la poca participación en las de gobernadores de mayo, Maduro anuncio que el proyecto se entregaría a la AN que toma posesión en enero de 2026:

> He hablado con la comisión de reforma constitucional y hemos acordado preparar un proceso de consulta y debate más incluyente, más abierto, más dialogante, de mayor tiempo para entregar en enero a la nueva Asamblea Nacional el proyecto de reforma constitucional (Infobae, 2025, s. p).

## La descentralización en estado de latencia

La democracia es, pues, también un acto de oposición y resistencia, y la descentralización es una de las formas en que ella opera, aunque nada garantice que tenga éxito. Es de justicia reivindicar el hecho de que, hasta hora, ha sido la descentralización uno de los principales frentes de defensa de la democracia. Lo planteado ilustra también cómo la fuerza de las instituciones tiende a crear situaciones novedosas y paradójicas cuando convergen las condiciones necesarias y suficientes.

La democracia queda secuestrada y nada queda de la descentralización como componente de la estructura institucional y funcionamiento del estado venezolano, pero el régimen la necesita para mantener algún viso de respaldo popular y

legitimidad (tal es el papel que jugaron las elecciones estadales y municipales del 2025), lo que convierte de hecho a alcaldes y gobernadores en la última y pasiva línea de contención del Estado comunal, puesto que sus poderes y competencias se verían minimizados en ese nuevo modelo. Hay allí una suerte de acuerdo tácito entre dos componentes del poder que se modificará en la medida en que se activen otras instancias de la dinámica político social. La descentralización acumula el logro de haberse convertido en una de las más importantes líneas de modernización y defensa de la democracia, la fuerza que retrasó hasta el extremo la imposición de las formas dictatoriales que ahora rigen. Ese es el balance.

Por lo demás, la descentralización sigue integrando una parte sustancial de las ideas que alimentan la lucha contra el régimen y de los programas que se aplicarán para el perfeccionamiento de la democracia futura, la que sustituirá al ensayo militar-populista del Socialismo del Siglo XXI que inició Chávez y que ha concretado Nicolás Maduro en un régimen autocrático.

En el análisis que hacen Acemoglu y Robinson (2012) para explicar por qué algunos países siguen hacia la pobreza y otros hacia el progreso, destacan la existencia de dos tipos de instituciones. Luego de analizar muchos casos en el mundo, encuentran que hay una correlación muy fuerte entre el tipo de instituciones y los resultados: si ellas son extractivas los resultados son adversos, si son inclusivas**,** hay éxito y progreso[80].

Estos autores analizan las derivas institucionales que pueden ocurrir en cuanto a que una coyuntura pueda activar la existencia de instituciones inclusivas y producir un punto de quiebre y apertura hacia el progreso. La descentralización se corresponde con la descripción que hacen los autores de una institución inclusiva. Es muy probable que una coyuntura crítica, entendida como un conjunto de acontecimientos que perturban el equilibrio político y económico existente, pueda presentarse en el agitado mundo de la Venezuela de hoy (2025) y, junto a otros componentes de la dinámica política, active la potencialidad contenida en la descentralización.

Una vez institucionalizada la descentralización e incorporada a la estructura democrática de la sociedad, a partir del ejercicio del voto y la gestión estadal y municipal, se hace parte de la cultura política, situándose más allá de la enorme importancia que ha ido adquiriendo como reforma administrativa, técnica y productiva en el mundo entero (no necesariamente integrada, en esos casos, a aspectos políticos).

80 Las instituciones económicas inclusivas hacen respetar los derechos de propiedad, crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías. Las instituciones económicas extractivas, se estructuran para extraer recursos de la mayoría a favor de un grupo reducido. Acemoglu y Robinson, 2012, p.1043).

La otra cara de ella actúa en el terreno del par concentración-desconcentración del poder. Es la que crea estructuras de poder con mayor autonomía relativa frente a temas ideológicos, hegemónicos, concentradores; no ya como una bandería política o programática que se enfrenta a formas centralistas y autoritarias sino como una contención, una limitante dentro de la concentración misma del poder; porque, sencillamente, sus bases son otras. Es esto lo que ha ocurrido recientemente, en medio de la profundización de las formas dictatoriales. La institucionalidad de gobernadores, alcaldes, legisladores regionales y concejales, copadas por el partido oficialista y sus aliados, se convierte, no obstante, en un invisible muro ante el intento de aplicar el modelo comunal.

Cuando se viene de una práctica democrática y se alcanza el poder a través del voto, las derivas hacia el autoritarismo se encontrarán siempre con una variedad de formas de resistencia, algunas de ellas no del todo visibles y, a veces, subestimadas en sus efectos; tal es lo que ocurre con el caso de la estructura democrática institucionalizada en la descentralización, aun bajo el dominio de una línea política antidemocrática y dentro de un mismo partido.

En ciertas circunstancias, las fuerzas que se sienten amenazadas en su poder (electoral y de base) por fuerzas de naturaleza distinta (autoritarias, burocráticas, coerción, fidelidades partidistas o grupales), tienden a recurrir a su fuente y estructura original de poder, y a lo que con ellas han creado, para preservarse; mucho más si, como en el caso que nos ocupa, aquellas otras fuerzas no cuentan con los ingresos petroleros de antes, aunque sí con la represión y la coacción militar; y más aún cuando otros elementos del equilibrio de poder se rompen. Este es uno de los escenarios más probables que este ensayo prevé para el tiempo inmediato venidero.

Pero eso por sí solo no garantiza el resultado a favor de la recuperación democrática. Otros factores tienen que entrar en juego. Nada puede asegurarse de antemano. Lo que este ensayo quiere destacar es que, tal como lo ilustran los 3 casos descritos en este estudio, existe la posibilidad de que esas fuerzas puedan activarse nuevamente en coyunturas particulares, cuando se vean amenazadas en su supervivencia y, dado que su naturaleza es de origen democrático, opten por alinearse con su esencia y no por suicidarse o apoyar al autoritarismo antidemocrático que las liquidaría.

Se trata entonces de una fuerza potencialmente capaz de contribuir al resquebrajamiento de la estructura de poder si se viera en situaciones límites (Magdaleno, 2018); como cuando el poder central pretende imponer y aplicar el llamado Estado Comunal, o cuando se fracture el bloque en el poder y se abra la posibilidad de una recuperación democrática por presiones internas y externas que busquen hacer justicia a los resultados electorales del 28 de julio de 2024.

El régimen pudiera arreglárselas para hacer convivir formalmente los dos modelos, el federal descentralizado contenido en la Constitución (basado en elecciones directas) y el comunal socialista (basado en elecciones de segundo grado y liderazgos controlados política e ideológicamente); pero eso no le quita tensión a esa convivencia, tensión que se activará en cada situación sobrevenida del cambiante mundo político de estos tiempos.

El terreno límite entre los dos modelos, democrático y autocrático, está en el seno mismo del régimen, en el territorio que dominan sus alcaldes, concejales, gobernadores y legisladores estadales. Aunque nada está garantizado, los hechos anteriormente descritos apuntan a una nueva disyuntiva. Se pone a prueba la antigua conseja de la teoría política: "nadie que tenga poder lo cede o lo sacrifica gratuitamente"; y ese es el dilema para alcaldes, gobernadores y legisladores estadales y locales del régimen. La descentralización institucional comienza a jugar un papel inercial, una suerte de peso muerto y resistencia pasiva frente al intento de aplicar el Estado Comunal.

Tal vez en previsión de tales posibilidades, aunque puede ser un hecho puntual, en el estado Zulia Maduro no se conformó con haber ganado la gobernación (2025), sino que le nombró de inmediato un padrino al estado (*El Nacional*, 2025), retomando lo que antes hizo frente a gobernaciones ganadas por opositores.

Para el 2026, el escenario dictatorial comienza con el control sobre la casi totalidad de los gobiernos estadales y locales vigentes (2026-2029), y el anuncio de una reforma constitucional varias veces postergada para aprobar el Estado Comunal. Otras fuerzas han de entrar en la confrontación entre democracia y dictadura; las generadas por la descentralización que forman parte hoy del bloque dominante en el poder, en una coyuntura favorable, pueden hacer valer sus intereses y participar de una fractura en ese bloque. Si el camino que el régimen escoge es el de reforzar la represión y la coacción y anula por completo la representatividad y fuerza de la descentralización, en esa misma medida reduce su base de apoyo popular, se debilita; se ve obligado a sustentarse en el poder de las armas y el chantaje. Otros factores han de entrar en juego para saber cuál puede ser el posible desenlace; pero en la historia de América Latina más son las dictaduras que han desaparecido que las que persisten.

## La emergencia de un nuevo contexto. La desconcentración subterránea

En el contexto amplio de lo actuado en materia de descentralización, el escenario político y los disminuidos ingresos petroleros [81]se asoman elementos novedosos y de no poco interés en cuanto a las fuerzas que en este tiempo emergen: las de las relaciones sociales y la economía no rentista. Fuerzas de base local y regional, con particularidades y capacidades no tradicionales, identificaciones geográfico-culturales nacidas a raíz de cambios como los que imponen la globalización, las nuevas tecnologías; economías sustitutivas, sin la omnipresencia del ingreso público petrolero; las muy precarias posibilidades de exportaciones no tradicionales y los mercados locales sin la competencia de la importaciones baratas que aportaba el dólar petrolero abundante; fuerzas que apenas empiezan a emerger y desarrollarse.

Muchas actividades económicas y de servicios, por ejemplo, se ven obligadas a multiplicar sus capacidades productivas desentendidas ahora de los subsidios, la asistencia y el intervencionismo estatal; con posibilidades, en algunos casos, de insertarse en mercados globales. Hay nuevos emprendimientos en el sector privado, sobrevivientes de la hiperinflación, sustentados en recursos propios, y eludiendo por inusitadas vías todas las formas de control estatal. Actúa también en esa dinámica la "economía" de las remesas (en el año 2019 los ingresos externos no petroleros privados superaron a los petroleros) que ahora aportan a sus familiares en el país los más de nueve millones de venezolanos que han migrado (2025)[82].

Entran en juego también los efectos de las economías ilícitas que, según Transparencia Internacional, para el período 2024-2025, movilizarán ingresos mayores que los generados por el petróleo (Transparencia Venezuela, 2024); y los grupos económicos emergentes nacidos de negocios favorecidos por las cúpulas del poder que pueden, en ciertas coyunturas, distanciarse de ese vínculo. Es previsible, incluso, una reactivación de producción petrolera en manos de capital privado.

Este es el terreno de acción de fuerzas descentralizadas, con más elementos a su favor que antes (aunque transitoriamente con menos espacios políticos) en los que se incluyen las nuevas tecnologías comunicacionales, en una incesante tensión y conflicto con las formas autocráticas. El país del posrentismo petrolero es un país de más fuerzas descentralizadas, en tensión estructural con el poder político dictatorial concentrado.

81 Pasamos de exportar-vender 2.700.000 bpd en 1998, a 700.000 bpd al día en 2025 para, casi todo, destinarlos al pago de deuda.

82 No hay cifras oficiales para cuantificar el peso de las remesas, que se reciben cada vez más por canales informales debido al diferencial cambiario, sin reflejo en estadísticas oficiales. El Banco Mundial las estima (2024) en unos 3.800 millones de dólares (3,7% del PIB). Las políticas migratorias de EEUU, entre otras causas, indican que puede haber una tendencia a que disminuya el monto de las remesas. (Lucas, 2025)

Todo ello apunta a la creación de unas bases y unas relaciones sociales y políticas diferentes; a un desarrollo territorial conectado, inevitablemente, con los gobiernos estadales y municipales (aún en la minimización de sus funciones) y con las precarias formas comunales, para las sinergias inevitables con una Sociedad Civil que tiene ahora un papel muy importante que jugar.

Los controles políticos se ejercen ahora, paradójicamente, sobre fuerzas e intereses menos controlables respecto al pasado, cuando era muy grande el peso relativo de la renta pública petrolera, vinculadas a capacidades y potencialidades de localidades y regiones, y a fuerzas oscuras en algunos casos. Comienza a producirse una readaptación de las fuerzas, cobran relevancia factores y dinámicas de orden social y económico menos identificables en el corto plazo, surgen nuevas formas de resistencia.

## La persistencia opositora

Mientras tanto las otras expresiones de la descentralización, las que actúan en el terreno político y de defensa de la democracia, se desplazan desde los partidos tradicionales hacia las expresiones directas de la opinión pública, la participación popular y los liderazgos emergentes, creando situaciones inéditas en la política nacional. Lo ocurrido desde las elecciones primarias opositoras de octubre del 2023 y hasta las presidenciales de julio del 2024 expresa algunos componentes de esa situación. Los partidos y liderazgos tradicionales fueron desplazados por fuerzas todavía en formación.

# EL MODELO COMUNAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

X

CAPÍTULO

## Los contenidos del modelo comunal[83]

Luego del rechazo a su propuesta de reforma constitucional del 2007, el régimen cambió la estrategia, aprobando gradualmente leyes y reglamentos con los mismos contenidos de aquella reforma, pretendiendo presentarlos, no obstante, como sustentados en la constitución que antes quisieron reformar o como aplicaciones concretas de sus postulados (Daal, 2013).

Para efectos de lo que en este trabajo se quiere demostrar revisaremos los contenidos de las dos más recientes expresiones de ese intento; a saber: la Ley de las Comunas (diciembre 2024) y el Plan de la Patria 2025-2031(mayo 2025), ambas promulgadas como reformas a sus versiones anteriores.

Aquí no se trata de hacer una evaluación completa del modelo de estado comunal, sino de evidenciar que es opuesto al modelo democrático, federal, descentralizado, de la constitución. Pese al intento de querer sustentarse en él, lo que busca es suplantarlo, para luego eliminarlo. Esto se hace evidente, a veces, en algunos de los contenidos explícitos de esas leyes; otras, en las conexiones y remisiones entre unos y otros instrumentos jurídicos. Se quiere presentar y hacer pasar como democrática una reforma autoritaria, de máxima concentración de poder y control poblacional, eliminando los poderes intermedios.

En el plan de la Patria (2025-2031), por ejemplo, se pretende que las formas de gobierno "popular" y "obediencial" de la democracia directa que quieren aplicar sean un "desarrollo de los principios constitucionales en la práctica concreta" (Plan de la Patria, 2024, p.208).

En las leyes comentadas se insiste en la meta del socialismo a través del poder popular, la economía de propiedad social y la creación de un estado comunal, estructurado a partir del autogobierno de los consejos comunales, las comunas y sus agregados territoriales. Desde la ley del consejo Federal de gobierno y su reglamento

83 En algunos países la comuna es una subunidad de la división político territorial, equivalente en estructura, forma de elección, gobierno y competencias, a los municipios venezolanos; no son comunas socialistas, ni están sustentadas en asambleas donde se escogen voceros a mano alzada, ni se superponen a otras subunidades político territoriales como quiere hacerse en Venezuela (Congreso de Perú, 2006). En ningún caso son la base principal de un Estado, como se pretende en Venezuela.

(2010), pasando por las leyes del poder popular, hasta el Plan de la Patria 2025-2031 se repiten y ajustan esas definiciones básicas.

> Artículo 4º. A los efectos de esta Ley se entiende por:
> 9. Estado comunal: forma de organización político-social fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de las venezolanas y venezolanos en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna. (Ley de las Comunas, 2024, s. p.)

La ley de las comunas hace invisible, anula la estructura político-territorial contenida en la constitución; otras veces mezcla contenidos constitucionales con otros de índole contraria. La comuna no es una forma de organización popular o de base, una comunidad por extensión; es un modelo político específico, excluyente: "Comuna. Artículo 5º. Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan" (Ley de las Comunas, 2024, s.p.).

Allí se sustituye el pluralismo democrático de partidos y organizaciones populares contenido en la CNRBV por el socialismo; se anulan los liderazgos y responsabilidades individuales y se aplican formas de representación colectivas, anonimizadas (hay comisiones y voceros, no hay cargos jerárquicos), basadas en asambleas de ciudadanos y elecciones de segundo grado[84] (Ley de las comunas, Artículo 26).

> Artículo 21. El Gobierno de la Comuna es el sistema de autogobierno, administración, organización, articulación, funciones, competencias y atribuciones de la Comuna, ejercido por las instancias que la integran, sustentado en las decisiones de las asambleas de ciudadanas y ciudadanos (Ley de las Comunas, 2024, s. p.).

La creación misma de las comunas es promovida por voceros escogidos en asambleas de ciudadanos de los consejos comunales (artículo 10) y se aprueban con el voto mínimo de un 15% de los electores (artículo 16); la escogencia del consejo ejecutivo de la comuna es también una escogencia indirecta

> Artículo 24. En la sesión de instalación de las instancias del Gobierno de la Comuna se escogerán de su seno mesas delegadas, las cuales tendrán como función la convocatoria, organización de la agenda, registro y sistematización

84 Solo algunas instancias de los consejos comunales y el parlamento comunal se escogen por votación directa universal y secreta (Ley de las comunas, 2024, artículo 26).

> de la gestión. En el caso del Consejo Ejecutivo de la Comuna, la mesa delegada estará constituida por una (1) vocera o vocero principal con su respectivo suplente de cada una de las comisiones que la integran (Ley de las Comunas, 2024, s. p.).

Se relegan estados y municipios y sus instancias de poder (gobernador, asamblea legislativa, alcalde y cámara municipal), y se potencian y consolidan los consejos comunales y su sistema de agregación (comunas, ciudades comunales, distritos comunales (Ley de las Comunas, 2024, artículo 58).

Mientras que la constitución define … "Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena" (Art. 159). Cada estado dicta su constitución (art.164) y elige a su Consejo Legislativo por votación directa, universal y secreta (art.162). Los estados transmiten competencias a los municipios, si éstos tienen capacidad de asumirlas, siguiendo los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad (Art. 165); de igual manera aplica para los municipios, que son…"la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley" (Art.168).

Las formas restrictivas del modelo de Estado Comunal con la primacía político-económica de las comunas que el régimen quiere imponer, contrastan con el amplio espectro de posibilidades de organizaciones contenido en la constitución "asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. Estas asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley" (CNRBV, artículo 118).

En la Ley de las Comunas no se menciona a la propiedad privada (se habla solo de patrimonio personal y familiar), y se resalta la propiedad social y la primacía de lo colectivo sobre lo individual. Las estructuras del modelo constitucional vigente se dejan de mencionar o quedan rodeadas, asfixiadas por el modelo comunal, anulando la desconcentración de poder generada por la descentralización.

Lo que se señala al comienzo en el artículo 6 "La Comuna tiene como propósito fundamental la edificación del estado comunal… la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos…como tránsito hacia la sociedad socialista", el Artículo 64 lo menciona como un mandato:

> Artículo 64. La República, los estados y municipios, de acuerdo con la leyque regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras, atribuidos a aquéllos por la Constitución

> de la República, en pro de mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo (Ley de las Comunas, 2024).

Este mismo mandato se repite en el plan de la Patria 2025-2031. "Garantizar la transferencia de competencias sobre la gestión y administración de lo público desde las distintas instancias del Estado hacia las comunidades organizadas en un esquema integrado con visión sistémica y de viabilidad en el tiempo" (Plan de la Patria, 2024, p. 212).

Tanto en el artículo 11 como en la definición 17 de la Ley de las Comunas (2024) se atribuye a otras instancias lo que el modelo contenido en la constitución asigna explícitamente a gobernaciones y alcaldías: Artículo 11. "Instancias del Poder Popular: están constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales". Igualmente, en la "Definición nº. 17".

> Son unidades de gestión territorial los Distritos Motores de Desarrollo y sus desagregaciones en comunas, ejes comunales, zonas de desarrollo, zonas económicas especiales, circuitos económicos comunales, ejes de desarrollo, corredores productivos y las entidades territoriales delimitadas por competencias político-administrativas derivadas de la organización político-territorial, las comunas y aquellas bajo estatus jurídico especial" (Ley de las Comunas, 2024).

Los Distritos Motores de Desarrollo son instancias cuyas autoridades son nombradas directamente por el presidente de la República, de las cuales dependen instancias inferiores sometidas a votación. Priva una autoridad no electa, se elimina la democracia. Pero además se constituyen las comunas como estructuras que se pueden superponer y competir con la división político-territorial del país.

> Artículo 9º. Atendiendo a condiciones históricas, integración, rasgos culturales, usos, costumbres y potencialidades económicas, el ámbitogeográfico donde se constituya la Comuna, podrá coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República (Ley de las Comunas, 2024).

Dada la orientación del régimen, esto lo que significa es que política y administrativamente se prioriza el modelo comunal hasta la anulación de estados y municipios como unidades básicas de la estructura del Estado Federal descentralizado.

En la constitución se permite la "creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal", pero para ellas, por extensión, se aplica lo que se explicita para las parroquias: "en ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio" (CNRBV, art.173).

Los municipios pueden descentralizar servicios que las comunidades soliciten, "previa demostración de su capacidad para prestarlos" (CNRBV, art. 184), pero allí se considera un universo amplio de organizaciones "comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales" (CNRBV, art.184); como es amplio también el espectro de áreas en que pueden intervenir: desde la "formulación de propuestas de inversión… en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos… participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas…gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios…creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios" (art.184).

Se prevé también "La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales en la administración y control de los servicios públicos (art.184).

En el artículo 62 de la ley de las comunas se expresa como un mandato… "Los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno" (Ley de las Comunas, 2024). El Plan de la Patria 2025-2031 ratifica el contenido sustancial de esa ley, y añade nuevos elementos a la misma orientación. El modelo de Estado "difiere de la concepción neoliberal" (p.26) y quiere… "desmontar al indolente e ineficiente Estado burgués" (p. 46). Funciona como "Articulación de las distintas escalas espaciales, a partir del mandato obediencial." (p.46).

El Plan de la Patria deja abierta las posibilidades de experimentar nuevos mecanismos para completar el modelo comunal. Se le anuncia como "Nacimiento, aún en desarrollo, de nuevas formas de gobierno con énfasis en la eficiencia, hacer más con menos. Los métodos de dirección colectiva y edificación del Estado Popular, en sincronía de cada escala de gobierno con el poder popular" (p.15).[85]

85 En la colonia (siglo XVIII) existieron los comuneros. Eran productores rurales que rechazaban los impuestos aplicados por la Real Hacienda; razón por la cual se produjeron levantamientos y enfrentamientos contra los intendentes. Mantenían, en cierto modo, las prácticas de producción precoloniales, en tierras de propiedad colectivas (Maduro, 1981). El levantamiento de los comuneros en el virreinato de Nueva Granada en 1782, conectado con el de los Andes venezolanos, fue una insurgencia contra las autoridades virreinales, no de independencia. Marchaban a la consigna de: "¡Viva el rey y muera el mal gobierno!". (Britannica, s.f.). Así, pues, que es poco probable que venga de allí el origen del modelo comunal del socialismo del Siglo XXI.
Podría pensarse también en la posibilidad de que el modelo comunal venezolano esté inspirado en la experiencia de París. La rebelión de la comuna (ayuntamiento) de París fue un levantamiento de milicianos, grupos obreros y militantes republicanos, comunistas y anarquistas contra el gobierno provisional de Francia instalado en Versalles, pues París se negaba a rendirse ante Prusia y enfrentaba al gobierno francés (mayo, 1871). La guardia Nacional de milicianos que habían defendido a Paris frente a los prusianos convocó a elecciones municipales para garantizar la administración de la ciudad. Se reivindicaba así una vieja idea republicana de un gobierno autónomo para París, una reivindicación del municipio, que ya lo había en otras

El impulso a los Gobiernos Comunales, Salas de Gobierno y Equipos de trabajo comunal se asocia con nuevos métodos para la "democracia directa, obediencial" (p.45) "rompiendo los esquemas de delegación de la democracia representativa" (p. 207) y con "Reconocimiento de la dinámica funcional de la comunidad y Comuna, como unidad base indivisible en la nueva territorialización del Estado" (p. 207).

> "La dimensión política está centrada en la profundización de la democracia popular, participativa y protagónica, la seguridad y defensa, las nuevas formas de gobierno popular, la transformación revolucionaria del Estado, la lucha contra la corrupción y la territorialización del Estado, con métodos de gestión de una cultura revolucionaria y eficiente de resolución concreta, en la direccionalidad histórica" (Plan de la Patria, 2004, p. 26).

Es claro el alcance que se propone este nuevo modelo y la conclusión a la que puede llegarse si se le compara con el contenido constitucional. Dice la constitución: "El territorio se organiza en Municipios. La división politicoterritorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización politicoadministrativa" (CNRBV, artículo 16). Allí el Estado es un promotor de la "iniciativa privada" (artículo 112).

Hay una orientación distinta. Estos postulados contrastan con la concepción de "gobierno obediencial" del Plan de la Patria.

Con apego a lo legalmente previsto, se requeriría aprobar en consulta popular la convocatoria a una asamblea constituyente (Artículo 347) para redactar, y luego someter a aprobación[86], una nueva constitución con esos contenidos; pero el régimen pretende que tengan vigencia como leyes ya aprobadas.

> Mandato obediencial popular**.** Implementar mecanismos vinculantes para el direccionamiento y acción efectiva de las distintas expresiones del Poder Popular, a través del Sistema de Gobierno Popular y Comunal y las instancias del Estado, contemplando las distintas escalas de agregación, actores, toma de decisiones, competencias, disponibilidad y ejecución de recursos (Plan de la Patria, 2004, p. 207).

Es explícito que se trata de un "nuevo" sistema de gobierno y de una "nueva" división político territorial:

> 5.1.2.4. Territorialización del Estado. Reconocimiento a las Comunidades y Comunas, y Circuitos Comunales, como unidades funcionales, vivas

ciudades, negado hasta entonces por la propia republica recién instalada (Lissagaray, 2024). Probablemente los franceses conocían ya de la experiencia venezolana. Para ese momento, Venezuela tenía ya más de medio siglo que se había declarado República Federal y los municipios y provincias-estados sustentaban la división político territorial. La independencia del país tuvo su primera manifestación en 1810, en el ayuntamiento de Caracas, y de allí se difundió hacia las otras provincias. La propuesta del socialismo comunal busca la eliminación de los municipios.

86 La convocatoria a la última Asamblea Nacional Constituyente (2017) no fue sometida a consulta, como lo exige el. Art. 347 de la CNRBV.

> de territorialización del nuevo sistema de gobierno, a todas las escalas, en atención al artículo 6 de la Ley Constitucional del Plan de la Patria." … "Reconocimiento de la dinámica funcional de la comunidad y Comuna, como unidad base indivisible en la nueva territorialización del Estado" (Plan de la Patria, p.207).

> "5.2.1.5. Sistema de recursos y gobierno obediencial**.** Garantizar los espacios de coordinación, métodos y sinergia de recursos entre los distintos niveles de gobierno en atención a la premisa del gobierno obediencial y objetivos estratégicos e intereses superiores de la República (Plan de la Patria, p. 209).

El lenguaje altisonante y las expresiones imprecisas son parte del contenido de estas leyes. Al referirse al "Poder Popular" y a las instancias de un "gobierno obediencial", se habla también de un "mandato obediencial popular"[87]

> 5.3.4.2. Poder Obediencial**.** Reconocimiento de la Asamblea Comunal y de las Comunidades como instancia máxima de decisión, así como la instalación del Gobierno Popular y Comunal y sus respectivas Salas de Autogobierno Comunal (Plan de la Patria, p.214).

El Plan de la Patria introduce también orientaciones en cuanto a los métodos para llevar adelante las prácticas del estado comunal:

> Desarrollar las herramientas del 1x10 del Buen Gobierno, Mapa de Soluciones y Agenda Concreta de Acción como parte del método de trabajo para la transformación revolucionaria del Estado, el desarrollo de la cualidad popular de los Ministerios y la construcción del gobierno obediencial" (Plan de la Patria, p.215).

> "5.4.2.3. El método C.D.A. (Consulta, Debate y Acción).

> "haciendo énfasis en la construcción de los métodos del gobierno obediencial **(**Plan de la Patria, p. 218).

Por contraste, la constitución prevé varias instancias y mecanismos de consulta explícitos para todo lo concerniente a niveles básicos de la organización social y la estructura político-territorial:

> También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estadal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal, o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos e inscritas en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten (CNRBV, artículo 71).

87 Ya en el 2010 Hugo Chávez hablaba del "poder obediencial" (teleSUR, 2010). Es una forma de referirse al "mandar obedeciendo" que se puso en boga luego de su formulación en junio de 1994, en el segundo manifiesto principista del Ejército Zapatista de Liberación Nacional de México (EZLN, 1994); Torre, 2000).

El escaso reconocimiento a las divisiones político-territoriales y estructuras de poder constitucional se refuerza cuando solo se les menciona como subordinadas y al servicio del nuevo modelo "gobierno a nivel nacional, estadal, municipal y comunal, así como de las escalas funcionales regional, subregional y local, como desarrollo del gobierno obediencial" (Plan de la Patria, p. 226).

Pareciera innecesario seguir aportando evidencias, que las hay y muchas, de la anticonstitucionalidad de estas leyes, de lo opuesto que son al modelo democrático; pero no está demás añadir que en el Plan de la Patria no se menciona ni una vez la palabra "Descentralización" y que la palabra "Federal" se menciona solo dos veces, y en el mismo párrafo, como Consejo Federal de Gobierno (p.209), y sólo para ratificar su conexión con el poder popular; obviando que en la constitución se le estableció como "el 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 a los Estados y Municipios (art. 185)". Hay que recordar, además, que la ley que lo rige[88] (y su reglamento) fue aprobada con ocho años de retraso y con la orientación comunal-socialista.

Entre las alusiones que hace el Plan de la Patria a la CNRBV, hay una que merece especial atención. Allí se le menciona para sostener que "Se establecerá carácter vinculante entre los distintos niveles de gobierno y el Poder Popular, así como la visión central de Estado" (Plan de la Patria, p. 134). Pues bien, hay que decir que en la constitución no existe, no se menciona ni una vez el "Poder Popular", así que no puede haber sujeción a él. Además, para utilizar el término "la visión" con la misma imprecisión y falta de propiedad que lo utiliza el Plan de la Patria en ese párrafo de la página 134, debe decirse que "la visión" del Estado en la constitución es, explícitamente, "federal" (artículo 4 de la CNRBV), no es "central" como se dice allí.

El Plan de la Patria contiene un modelo diferente al modelo constitucional. Esta constatación se ha estado haciendo desde hace mucho tiempo atrás (Sanchez, 2011) solo que ahora se evidencia el intento de darle una sustentación constitucional, cosa imposible de lograr sin desvirtuar los contenidos y la esencia de la CBRV.

## Las fuentes e influencias del modelo comunal

Por las muchas coincidencias de fondo y de forma puede afirmarse que el modelo comunal que se pretende aplicar en Venezuela está basado en la experiencia y el pensamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que insurgió y se consolidó en el estado de Chiapas, en el Sur de México (Pinheiro y Rosset,

88 En la disposición transitoria sexta de la CNRBV (1999) se ordenaba que en dos años se elaborara la Ley del Consejo Federal de Gobierno. Se hizo el año 2010 con la orientación socialista rechazada en la consulta del 2007.

2023)[89]. Los Municipios Autónomos Rebeldes (MAREZ) fueron localidades (dentro de los municipios oficiales) bajo gestión de las bases de apoyo zapatistas, indígenas y campesinos fundamentalmente, desde finales de 1994 hasta el 2023 (Flores, 2023)[90].

Allí se aplicó una combinación de formas ancestrales de autogobiernos o gobiernos comunales con pensamientos y acciones antiglobalizadoras, resistencia e insurgencia político-militar y mucho apoyo de la sociedad civil local. Eran territorios rurales muy desatendidos por el poder central de ese país, razón por la cual sus habitantes volvieron a sus formas de organización tradicional y las convirtieron en formas de oposición insurreccional, integradas a planteamientos y prácticas políticas anticapitalistas, de reclamo por los derechos tradicionales sobre sus tierras y preservación de sus culturas.

Muchos otros movimientos indígenas en América Latina siguieron el ejemplo del modelo comunitario mexicano (Bolivia, Perú, Ecuador), con alcances políticos e institucionales importantes. En Ecuador "a partir del Estado Plurinacional e Intercultural[91], se reconoce a los pueblos originarios la democracia comunitaria, que tiene como base el autogobierno, las decisiones tomadas en conjunto, "el mandar obedeciendo" (Altmann, Madrid, Vallejo et al., 2022, p. 10).

Ya en los años ochenta del siglo pasado los Zapatistas coreaban y escribían la consigna "Zapata vive la lucha sigue" (Barraza, 2019)[92], para reivindicar la memoria de Emiliano Zapata[93]; la misma que enarbola el Madurismo luego de la muerte de su líder: "Chávez vive la lucha sigue". El argumento tantas veces esgrimido por Chávez y Maduro, "Tenemos patria", y las acusaciones de "traición a la Patria" también están contenidas textualmente en el primer Manifiesto de los Zapatistas (Enlace zapatista, s. f).

El "Buen Gobierno", mencionado en reiteradas ocasiones en el Plan de la Patria (pp. 45, 176, 208, 210, 213, 215, 217) es parte de los propósitos manifestados explícitamente en los documentos oficiales del EZLN y es el nombre que se le daba a los agregados de gobiernos comunales en Chiapas: "juntas del buen gobierno". La consigna de mandar obedeciendo al pueblo, formulada por Emiliano Zapata en México y reivindicada luego por el EZLN en los años noventa (https://enlacezapatista.

89 Sería alejarse demasiado de los objetivos de este trabajo hacer una demostración completa de la manera en que las propuestas comunales del Chavismo-madurismo se "apropian" del pensamiento zapatista. La bibliografía citada en estas páginas puede ser útil para el interesado en ahondar más en el tema, así como los manifiestos que produjo el EZLN a lo largo de estos años, disponibles en: https://enlacezapatista.ezln.org.mx/

90 En noviembre de 2023, un comunicado anunció la disolución de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas. El control de las zonas por parte de los carteles de la droga y el cambio de orientación del gobierno mexicano son parte de las razones que se aducen para esa disolución. (Flores, 2023).

91 Aprobado en la constitución del 2008.

92 Se divulgó masivamente en la insurgencia del EZLN en enero de 1994. Sus inicios se remontan a comienzos de los años ochenta (Lozada y Silva, 2017).

93 Uno de los líderes de la Revolución de 1910, que combatió al poder oligárquico que había dominado a México.

ezln.org.mx/), es la misma que se expresa en los documentos venezolanos como "mandato" y "gobierno obediencial".

En México el autogobierno comunal es una experiencia ancestral y, luego, un instrumento focalizado de resistencia indígena y campesina. En Ecuador, una sentencia de la Corte Constitucional (No. 1779-18-EP/21) deja muy clara la naturaleza de esas instituciones: "el ejercicio de los derechos colectivos por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no proviene ni depende del reconocimiento del Estado" (Altman et al., 2022, p. 53). En Venezuela, país urbano y en pleno siglo XXI, se pretende "crear" la comuna como la base de un nuevo tipo de estado, anteponiéndola a la institución municipal que, trasladada a las colonias por el imperio español, llegó a convertirse en el germen de la independencia e instancia básica del país que de allí surgió, hasta el presente.

Si bien resulta explicable que la experiencia zapatista mexicana sirviera de inspiración a Chávez, pues ella daba muestras exitosas a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, es menos comprensible que quiera replicarse en las reformadas leyes comunales del Madurismo en 2024, pues hay indicios suficientes de su pérdida de vigencia y aislamiento en la experiencia original. El propio ejército zapatista anunció la disolución de sus municipios autónomos en noviembre de 2023 (Flores, 2023).

## Posibilidades y finalidad del modelo comunal en el autoritarismo venezolano

El modelo comunal puede resultar exitoso en comunidades pequeñas si tiene arraigo cultural, pero es poco lo que puede aportar en la compleja dinámica urbana del mundo actual, mucho menos si no corresponde a prácticas tradicionales. Un actor y defensor de la experiencia ecuatoriana advierte lo siguiente: "el concepto de democracia comunitaria es netamente vivencial, solo puede ser entendido en el contexto del medio comunitario en el que se desarrolla" (Vallejo, 2022, p. 67).

No es esta, en general, la situación del mundo urbano moderno ni del caso venezolano; aquí se trata de una imposición: "comuna o nada" dice la propaganda en las páginas oficiales del régimen; no es más que otra expresión de formas totalitarias utilizadas como instrumentos de dominación y control social. El poder no está en las comunas está en la estructura militar, paralela al Estado tradicional, que ha pretendido elaborar un cuerpo legal tras el cual sustentarse, incluyendo concesiones a un origen popular y de masas que hace tiempo perdió.

El alcance de las posibilidades del modelo comunal para atender problemas concretos es limitado; no obstante, en las leyes venezolanas se asignan a las comunas responsabilidades que no es posible asumir con trabajo voluntario, o están fuera de

sus capacidades y del tiempo disponible de los ciudadanos (Parlamento Comunal, justicia comunal, salas de autogobierno, equipos de trabajo comunal, Circuitos Comunales, herramientas del 1x10 del Buen Gobierno, Mapa de soluciones y Agenda Concreta de Acción, planes y agendas permanentes sectoriales en las comunas, empresas populares de mantenimiento y servicios, Banco de la Comuna, gestión y administración comunitaria de servicios públicos, Plan de la Patria Comunal, etc.). Las asambleas de base pocas veces reúnen un quorum representativo, las votaciones a mano alzada generan inhibiciones y terminan siendo controladas por el activismo político y los funcionarios gubernamentales. En el Plan de la Patria ni en la ley de las comunas se mencionan la democracia local ni el principio de subsidiariedad.

Las funciones comunales no pasan de atender, irregularmente, el reparto de bombonas de gas, de bolsas de comida y reparaciones menores de equipamiento sometidas a consulta para la asignación de recursos; señales todas de las situaciones de precariedad extrema en que se vive en las barriadas populares del país y de la sujeción de los ciudadanos a las dádivas del poder centralizado. No son el sustento del estado. Son otras instancias las que deciden y ejercen el poder real, no hay tal autogobierno ni poder popular, son apenas una fachada. Son instrumentos de dominación, control, propaganda y engaño.

El poder central se basa, cuando quiere justificarse, en la Ley Antibloqueo, la Ley contra la instigación al odio, la ley y el reglamento del Consejo Federal de gobierno, la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo (LRIDS), que crea estructuras militarizadas para las Regiones de Desarrollo Integral y las Zonas de Desarrollo Estratégico Nacional, las Zonas Económicas Especiales, Distritos Motores de Desarrollo, etc., instancias supralocales con direcciones nombradas directamente por el presidente, que anulan el autogobierno comunal; es allí donde se sustenta formalmente el poder. Un análisis de la LRIDS llega a la siguiente conclusión:

> tanto la regionalización como la planificación regional contemplada en la LRIDS socaban la descentralización, pues todas las facultades que ésta otorga confluyen exclusivamente en la figura del presidente de la República y los ministerios que, vale señalar, están bajo su dirección (Salas, 2017, p.18).
>
> Leyes que sustentan al poder concentrado cuando hace falta, pues se trata un poder que desvirtuó el contenido de la constitución y los arreglos institucionales y políticos de la democracia, mientras busca mostrar una fachada comunal descontextualizada. Estas constataciones han sido expuestas desde distintos puntos de vista y enfoques, desde hace bastante tiempo atrás. Cuanto hemos expuesto hasta ahora puede permitirnos una caracterización del Estado Comunal que lo identifica como una estructura político territorial paralela a la establecida en la Constitución (a); concebida para ir trasladando, progresivamente, las competencias y servicios, desde las entidades político-territoriales previstas en la Constitución hacia las nuevas estructuras

> que lo conforman (b); que se configura como el intento definitivo de desmantelamiento del Estado Federal Cooperativo previsto en la Constitución (c); y que en la medida en que está pensado para facilitar el tránsito hacia el socialismo centralizador, estatizante o colectivista, violenta las reglas de la Constitución económica previstas en nuestra Carta Fundamental (Sánchez, 2011, p. 233).

Aquí queremos confirmar que ha habido un proceso sostenido y creciente de radicalización del intento por suplantar la democracia, con comportamientos cada vez más represivos y aplicación directa de la fuerza, con militarización de la burocracia del Estado y con la creación de un entramado de leyes y decretos que simulan una profundización democrática (democracia comunal), pero que cuando se analizan en detalle terminan siendo un refuerzo del control político y de la concentración del poder. A ellas se recurre a conveniencia para justificar las medidas antidemocráticas, como igualmente se echa mano de interpretaciones torcidas de la constitución para los mismos fines. El anacronismo del Estado Comunal pareciera ser la cima de esa estrategia.

Los cambios acumulados al interior del país, el deterioro en las condiciones de vida, las coyunturas internacionales, los intereses internos y externos que adversan este poder autoritario y las contradicciones en su propio seno abren la posibilidad de su implosión y el regreso al camino democrático. De concretarse ese escenario, la descentralización volverá a ocupar un lugar preponderante, como lo hace actualmente en la modernización y profundización democrática de la mayoría de los países.

# EL CONTRASTE. LA DESCENTRALIZACIÓN: EJE MUNDIAL DE LA DEMOCRACIA, LA CONCENTRACIÓN URBANA Y LA SOSTENIBILIDAD

XI CAPÍTULO

En la discusión sobre el complejo y delicado tema del desarrollo, en lo que va de este siglo, hay dos asuntos generales de interés mundial. Uno es la tendencia creciente e inevitable a la concentración urbana, y el otro es el de la sostenibilidad; ambos conectados de manera directa. La historia de los acuerdos de la ONU, recogidos en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas para el 2030, dan cuenta clara de esta afirmación (ONU, 2023).

El Banco Mundial analiza la concentración como una condición estructural de la economía moderna; esto es, que no se puede revertir a corto ni mediano plazo. Los países con mejores niveles de vida la encausan y complementan, para que se beneficien también las regiones más pobres (Banco Mundial, 2009).

Las valoraciones positivas de la concentración urbana han sido ratificadas por otras instituciones. Para el año 2015, dijo la CEPAL: "las metrópolis movilizan los recursos humanos y tecnológicos de manera más eficaz, dando como resultado ganancias de competitividad e innovación" (Prado, 2015, s/n). La CAF lo expresó de la siguiente manera: "los niveles de urbanización tienen una estrecha relación positiva con el ingreso per cápita" (CAF, 2017, p. 24).

Estas visiones se formulan con énfasis en los aspectos económicos; no obstante, así lo reconocen, el problema desborda las resultantes del mercado, para abarcar los asuntos ambientales y políticos. Por lo demás, las causas que explican las tendencias concentradoras de la población, la fascinación por las grandes ciudades, siguen estando más allá de los indiscutibles atractivos socioeconómicos.

Desde esos mismos organismos se han hecho advertencias respecto a algunos aspectos de ese proceso. Dice la CAF "Este es, justamente, el reto principal de las ciudades modernas: ¿cómo aumentar las ganancias derivadas de las economías de aglomeración y al mismo tiempo controlar los costos de congestión?" (CAF, 2017, p.3); para más adelante añadir: "basta caminar por cualquiera de las grandes capitales latinoamericanas para notar que la riqueza y las oportunidades coexisten con la congestión vehicular, el deterioro del medio ambiente, la pobreza y la inequidad" (CAF, 2017, p.5).

Así, pues, no se trata de escoger entre concentración o desconcentración, sino entre una concentración integradora, regulada y con equipamiento u otra –como

de hecho se ha dado– espontánea y mal atendida, que ofrece opciones muchas veces precarias, pero superiores a las de otras áreas, al punto que resultan atractivas para la población y las inversiones. Se admite que las soluciones pasan "a través de intervenciones de política pública" …requiriéndose "la existencia de mecanismos de coordinación y gobernanza a nivel metropolitano" (CAF, 2017, p.5).

Las preocupaciones por la tendencia a la acelerada concentración urbana, han obligado a los organismos internacionales a ocuparse de las implicaciones y previsiones que deban tomarse para optimizarla en sus múltiples dimensiones: económicas, culturales, políticas, ambientales. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, es una expresión de esa inquietud que se ha visto reforzada en la formulación de los ODS y las metas previstas para el 2030; en particular el Objetivo 11, que trata de las ciudades y comunidades sostenibles. "Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles" (ONU, 2023, s. p.).

Las reformas de gobierno para situaciones de acelerada expansión urbana entran a formar parte de los temas prioritarios de discusión, tanto desde el punto de vista político-institucional (la democracia, los ciudadanos) como desde la planificación y el ordenamiento territorial (las subunidades territoriales).

¿Qué organismos están en mejores posibilidades para administrar una tendencia de esta naturaleza, cuánta dificultad hay allí para distinguir entre asuntos de orden local, regional o nacional y qué capacidades y velocidades de respuesta puede aportar cada una de esas instancias, qué grados de autonomía e iniciativas de cada una de ellas es óptima para asumir responsabilidades y lograr sostenibilidad, inclusión y calidad de vida? Aceptando las controversiales ventajas socioeconómicas de la concentración ¿cómo incluir en los planes las nuevas subjetividades y complejidades de la vida en las metrópolis, los sentidos de identificación y pertenencia, los "no lugares", las subculturas, las inclusiones y las exclusiones, el nomadismo urbano y la virtualidad, el tratamiento a las áreas de expansión y las conurbaciones? (Rojas, 2021).

En relación al tema que ocupa este trabajo y las decisiones internacionales para asumir esa modernidad urbana, la CEPAL ha puesto de manifiesto aspectos relevantes en cuanto a la complejidad de la concentración:

> La rápida expansión de grandes áreas urbanas ha generado una situación de gobernanza compleja, en que el tejido urbano y la gestión de servicios públicos no siempre coinciden con los límites administrativos y con frecuencia se superponen varios niveles de gobierno (CEPAL, 2016, p.3).

Si los flujos económicos, poblacionales, comunicacionales tienden a rebasar límites administrativos y culturales, se requieren entonces subunidades territoriales institucionalmente sólidas para impulsar sus propias iniciativas, para la formación

de mancomunidades, para ocuparse de asuntos ambientales, inequidades sociales y externalidades negativas (González C., 2017).

En su Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, la ONU aprobó "La Nueva Agenda Urbana" (NAU) (Quito, Ecuador, octubre de 2016). Un mes después, en la Asamblea General de ese organismo, 197 Estados participantes ratificaron sin reservas la aprobación de esta agenda. Allí se condensa la respuesta a la tendencia predominante en el mundo de hoy: la creciente e indetenible concentración urbana y la complejidad que ella trae apareada, en cuyo centro se encuentra el delicado reto de la sostenibilidad.

Tanto en las jornadas preparatorias del HABITAT III, como dentro del evento mismo, se dio una destacadísima participación de los organismos que representan a la descentralización. El documento central aprobado destaca la participación de "todas las principales redes de gobiernos locales y regionales, coordinados por el Grupo Mundial de Trabajo de los Gobiernos Locales y Regionales" y se resalta igualmente allí la realización de "la innovadora Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales, que por primera vez dio voz a los gobiernos locales y subnacionales" (ONU, 2016, p. v).

La NAU adquirió compromisos en materia de refuerzo a aspectos específicos de la descentralización:

> Apoyaremos las políticas y capacidades adecuadas que permitan a los gobiernos subnacionales y locales registrar y ampliar su base de ingresos potenciales, por ejemplo, a través de los catastros polivalentes, los impuestos locales, las tasas o los cargos por servicios, en consonancia con las políticas nacionales" (ONU, 2016, p. 39).

A su vez, la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU] se pronunció sobre las decisiones que se aprobaron en HABITAT III (Quito.2016), valorando que allí se ratificara el "Derecho a la ciudad" y que se incluyera "El compromiso de los estados miembros de asegurar una adecuada descentralización fiscal, política y administrativa basada en el principio de subsidiariedad[94] … reforzar la capacidad de los gobiernos locales para implantar una gobernanza multinivel eficaz" (CGLU, 2016, p. 2).

También se *comprometió* con el HABITAT III, a ampliar la cooperación descentralizada y entre ciudades y "aumentar la transparencia y la responsabilidad de las instituciones locales y regionales para reforzar la democracia local" (CGLU, 2016, p. 3). Es esa la esencia de la descentralización, con ella se transfieren poder, autonomía relativa y competencias a gobiernos y alianzas subnacionales para hacer

94 Este principio está explícito en la CNRBV (art.165) para el tratamiento de los asuntos territoriales de Venezuela. No está en la Ley de las Comunas ni en el Plan de la Patria.

sus propios intentos, con sus recursos y su población, en una relación sinérgica con políticas nacionales y fuerzas del mercado.

Así pues, la descentralización se consolidó como una agenda política-institucional sustentadora de un consenso mundial sobre políticas urbanas y ordenamiento territorial, entre otros temas, que hagan sostenible la inevitable concentración urbana; es decir, se le reconoció como un pilar de la modernización. En los años siguientes se ha estado haciendo seguimiento y evaluación de los acercamientos de cada país a ese diseño o modelo.

HABITAT III (2016) habla de cinco pilares principales para el tratamiento de las zonas urbanas: "políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local". No es casual que dos de ellas se ocupen particularmente de lo local, del tratamiento descentralizado del desarrollo urbano.

Todas las propuestas y metas apuntan al refuerzo de lo local, de las instituciones democráticas descentralizadas, de una gestión que involucre más directamente a los ciudadanos en los asuntos de su incumbencia; pero ha de advertirse que todo ello requiere medidas decisivas para su sustento financiero, una reforma de fondo para conseguir la descentralización fiscal y un incremento de los recursos de los que puedan disponer los gobiernos de las subunidades territoriales. La sostenibilidad puede alcanzarse si cada país refuerza esos compromisos.

Cada gobierno ¿a qué distancia está de esas medidas? y cuál es su programa para acercarse a esa orientación. De lo contrario no habrá descentralización ni sostenibilidad. Es mayúscula la tarea y muy evidente que su atención, en la cotidianidad, debe ser asumida desde coordinaciones eficientes de gobiernos municipales y estadales, con fuerte compromiso de las fuerzas económicas y la Sociedad Civil: desde abajo hacia arriba, aplicando el principio de subsidiariedad. Un asunto que rebasa el criterio técnico de planificación para ubicarse en las dimensiones políticas de ciudadanía y desarrollo.

Una vez establecidos los ODS y sus metas, se busca optimizar sus logros mediante la territorialización; "los actores territoriales se apropian de los compromisos globales adoptados en la Agenda 2030" (Observatorio regional de planificación para América Latina y el Caribe, 2019, p.2). Se evalúa la manera en que se ha potenciado el protagonismo de los actores locales y el fortalecimiento de sus capacidades para formular e implementar políticas públicas que respondan adecuadamente a las necesidades de la sociedad y el territorio para cumplir con los ODS (Observatorio…, p.2).

Comenzaron a considerarse con más atención la multiplicidad de actores que siempre han intervenido en la dinámica territorial, pero que van adquiriendo importancia creciente cuando se trata de lograr metas y resultados más allá de las

fuerzas inerciales que la impulsan: fuerzas y gobiernos locales, estados, provincias, municipios, sector privado en medianas y pequeñas empresas, Sociedad Civil, partidos locales, etc. Hay un consenso respecto al papel de lo local y la descentralización. El Reporte sobre economía y desarrollo de la CAF del año 2025 ("El papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe") está dedicado a la descentralización. En su prólogo se menciona lo siguiente:

> Fortalecer la descentralización es clave para construir sociedades más equitativas, resilientes e inclusivas. Es también el camino para superar con éxito la triple transición verde, digital y energética, con marcado énfasis en el desarrollo humano que enfrentamos como región y humanidad (CAF, 2025, p.5)

La conclusión a la que se llega después de considerar las agendas internacionales sobre el tema de la concentración urbana y la sostenibilidad, incluso sin detallar sus múltiples aristas, es que la descentralización, los gobiernos estadales y locales y la relación con los ciudadanos están en el centro de unas fuerzas institucionales y políticas que optimizan la posibilidad de unos resultados exitosos, de incrementos de la inclusión social, las mejoras en la calidad de vida, la democracia y la sostenibilidad.

Muchos de esos planteamientos exigirían mayor profundidad de análisis, también requieren críticas y perfeccionamiento, pues se siguen rezagando en cuanto a niveles de instrumentación y logros, y en lo que respecta a sanciones posibles por incumplimiento y determinación de responsabilidades, etc.; pero señalan una tendencia y un camino y, lo que es más importante, contienen un consenso mundial[95].

Como se ha descrito y analizado en este trabajo, el gobierno venezolano y su modelo del Socialismo del Siglo XXI, pese a ser firmante de esos acuerdos internacionales, se ha desentendido de esa orientación, escogieron el camino contrario, el del control centralizado del poder, de la eliminación de las funciones y competencias de las subunidades territoriales que consagran al país como un estado federal descentralizado. Además de las medidas y leyes que han ido imponiendo para quitarle poder y competencias a los gobiernos subnacionales, casi que desde el mismo momento en que asumieron el poder a comienzos del siglo XX, han ido afinando detalles para expresar y concretar sus intenciones en un modelo ya rechazado en la reforma constitucional del 2007, pese a lo cual intentaron imponerlo nuevamente el año 2019, cuando una ilegítima Asamblea Nacional Constituyente aprueba formalmente el tercer Plan de la Patria, y luego lo ratifican en la actualización que hacen del mismo plan (2025) y de la ley de las Comunas (2024) analizadas aquí.

Es decir, el gobierno de Venezuela, marcha en una dirección opuesta al consenso mundial. El modelo de la comuna socialista que propone como formalidad,

95 Venezuela es firmante de esos consensos, pero los planes gubernamentales marchan en un sentido inverso.

además de no encontrar aceptación cultural y ser poco operativo en sus capacidades para resolver problemas de gerencia de servicios y competencias, está fuera de esa corriente, se inspira en una tradición rural transitoriamente exitosa (y ya superada) de otros países. Lo que hay allí es un refuerzo de la concentración política y territorial del poder, un mayor control social y eliminación de los mecanismos democráticos de representación y alternabilidad por parte de los ciudadanos.

En el mundo se refuerza la descentralización como el mecanismo de perfeccionamiento de la democracia, como el antídoto contra las tentaciones totalitarias que cada cierto tiempo emergen y como mecanismo para enfrentar las complejidades de la concentración urbana, pero el régimen que domina en Venezuela opta por integrarse a esas tentaciones autocráticas, por el recorrido contrario a la modernidad y a la historia.

Para el país, todo esto supera el asunto específico de la descentralización, que entra a ahora a formar parte de la lucha por la recuperación de la democracia, en las condiciones que hemos descrito en este trabajo. Solo la superación de este período de autoritarismo devolverá su importancia a la descentralización; es allí donde encuentra sentido, además de reinsertar a Venezuela en el consenso mundial y la modernidad.

En las experiencias de países que han vivido transiciones desde formas dictatoriales a la democracia es una constante que su consolidación pasa por devolverle reconocimiento institucional, poder y competencias a las subunidades territoriales mediante elecciones directas de sus gobernantes. En 2024 el embajador de Polonia en Venezuela, hablando de la recuperación democrática de su país, declaró que recurrieron a la democracia local para estabilizar su estructura de poder. El parlamento aprobó, respondiendo a la presión de los comités ciudadanos, una enmienda constitucional para introducir la descentralización del poder, un capítulo sobre la administración y el gobierno local que se eligió en mayo de 1990, seguido de un intenso programa de transferencia de competencias y gestión de empresas al gobierno municipal (Pedagogía Económica y Política, 2024).

Sergio Bitar, exministro de varios gobiernos de la democracia chilena, habla de las reformas aplicadas en la recuperación democrática. La dictadura de Pinochet había eliminado los municipios y sus gobiernos. La transición democrática los recuperó de inmediato y se aplicaron programas de descentralización y poder local (Pedagogía Económica y Política, b, 2024)[96]. Son ratificaciones de las necesidades y potencialidades de la descentralización, aun en contextos y circunstancias diferentes. Tales son sus dimensiones.

96 Es también coautor de un libro sobre las transiciones democráticas. (Bitar y Lowenthal, 2016).

## Conclusiones

Pese a su aplicación tardía, y no sin resistencias, la descentralización cumplió en Venezuela un papel clave en la oxigenación y perfeccionamiento de la democracia durante los años 90 del siglo pasado, y fue el principal muro de contención de los intentos por liquidarla que se sucedieron de allí en adelante. Esa resistencia logró frenar y retardar el autoritarismo que finalmente se impuso, pero el régimen ha necesitado hacer uso de la elección de gobernadores y alcaldes para minimizar su aislamiento y su falta de apoyo popular, con lo cual se ve obligado a mantener ese componente de la institucionalidad democrática y a postergar la imposición de su modelo de estado comunal. Así, la descentralización opera hoy como una fuerza inercial de contención del intento dictatorial que, en su momento, se unirá a otros elementos de la dinámica política para contribuir a la plena recuperación del modelo democrático.

La descentralización es el inevitable camino y mecanismo de perfeccionamiento de la democracia, porque, sencillamente, involucra más a los ciudadanos en los asuntos públicos de su incumbencia y genera instancias de poder cuya elección y evaluación está más cerca de su control; pasa de ser un sentimiento o necesidad a una exigencia cultural de la modernidad, tal como en su momento ocurrió con la democracia. La descentralización es el perfeccionamiento de la democracia, la desconcentración del poder, un antídoto contra la tentaciones totalitarias y autocráticas que cada cierto tiempo recorren el mundo; recupera una parte del poder para las subunidades territoriales y permite que la resolución de las demandas ciudadanas se haga, en primer lugar, desde esas mismas instancias. Se activan así los recursos y capacidades locales y regionales en favor de un más vigoroso proceso de desarrollo. En ese mismo sentido (redistribución y desconcentración) se mueven las corrientes de la economía global, así que hay una sinergia de refuerzo a la descentralización. Las tecnologías comunicacionales, a su vez, activan las potencialidades particulares de algunas localidades (glocalización) elevando su condición de impulsores específicos de desarrollo.

Tal como la democracia se fue abriendo paso entre las formas totalitarias por las grietas de la educación, el trabajo tecnificado, la difusión del conocimiento, el urbanismo, ocurre en la modernidad con la descentralización y las formas de la democracia. En Venezuela, el paso siguiente a la recuperación de la democracia es su modernización. Allí entra en juego la descentralización. Su fuerza y sus potencialidades están arraigadas en la historia y la geografía. Sus logros en el pasado reciente sustentan la esperanza y el anhelo de los venezolanos por entrar, aunque tardíamente, al siglo XXI. Gobernanza descentralizada y ciudadanía consciente y activa.

## Una vez recuperado el camino democrático: propuestas

1. Aprobar un acuerdo nacional para recuperar y modernizar el modelo descentralizado y federal, y para la creación de un organismo consejero en la materia, con amplia representación de las instituciones públicas y privadas que promueva, además, una sensibilización ciudadana de empoderamiento del modelo.
2. Aprobar la creación de un ministerio para la descentralización, que se ocupe de promover y coordinar las medidas y propuestas para la recuperación y modernización de la descentralización venezolana, la devolución de las competencias arrebatadas a gobernaciones y alcaldías y la derogación de las leyes del modelo de estado comunal.
3. Elaborar un programa de posibles transferencias de nuevas competencias a gobernaciones y alcaldías a partir de iniciativas formuladas por esas instancias de gobierno.
4. La elaboración y aprobación de una ley de hacienda pública estadal que le permita a los estados recaudar ingresos en su territorio, concebida de una manera que incremente la proporción de esos ingresos respecto a lo percibido como Situado Constitucional. Un nuevo arreglo institucional para que regrese a los estados una parte de lo que se recauda en ellos por impuestos centralizados.
5. Hacer explícitas, y sistematizarlas por estado, las mal llamadas competencias residuales y proponer nuevas competencias exclusivas para los estados en el contexto de reforzar la estructura federal de Venezuela. Competencias específicas asignadas a los gobiernos estadales, vinculadas con las particularidades de cada estado.
6. Una ley transitoria que le confiera a los estados la jerarquía institucional que corresponde a la definición de estado federal descentralizado, pues es en esas unidades territoriales que se basa el federalismo. La CNRBV exalta el municipio como unidad básica territorial; pero, sin menoscabo de los mismos, en una sociedad federal la jerarquía corresponde a los estados. En esa perspectiva, será indispensable la recuperación de un modelo bicameral de congreso, en los que una cámara sea representativa de los Estados, como corresponde al modelo federal que antes experimentamos.
7. Conectar la descentralización con el tema de desarrollo territorial y con el GovTech (Tecnología Gubernamental), la adaptación a modelos de gestión de ciudades y ciudades inteligentes, el e-governement o gobierno en línea y la consulta permanente con la integración de información proveniente de otras fuentes (mercado inmobiliario, el transporte privado,

por ejemplo). Estos propósitos se lograrían mediante un programa nacional de equipamiento mínimo y formación de personal para todas las gobernaciones y alcaldías, que permita la profesionalización de los funcionarios y el vínculo de seguimiento permanente de la actividad local, la creación y actualización de bases de datos digitalizados y georeferenciados, abiertos y transparentes, y servicios municipales (un programa de modernización catastral, impuesto predial, sistemas de compras electrónicas, contrataciones públicas, gestión presupuestaria y financiera, consultas para planes de desarrollo urbano local, gestión de riesgos y alertas tempranas, etc.). El Banco Mundial, HABITAT III, la organización CGLU y la CAF tienen importantes iniciativas en estos aspectos, a los que Venezuela se puede incorporar.

8. Estimular y facilitar la transferencia de gestión de servicios públicos a urbanizaciones y organizaciones de vecinos mediante creación de empresas locales de servicios y producción.
9. Desarrollar la descentralización aceptando las ventajas de la tendencia mundial a la concentración poblacional y económica, con enfoques basados en las conurbaciones, el carácter policéntrico de las ciudades más grandes, y la formación de mancomunidades para los problemas específicos de esa dinámica. Descentralizar para mejorar el acceso y el equipamiento, para incrementar el acercamiento y la conectividad; concentración sin congestión, precariedad ni exclusión.
10. Reforma a la estructura municipal del país, para crear varios tipos de municipios, con base en estudios poblacionales, demográficos y territoriales. Una nueva relación municipio-localidades, considerando las conurbaciones y áreas micropolitanas como instrumentos relevantes para aplicación de políticas descentralizadas; así como aplicar a plenitud el principio de subsidiariedad para toda la gobernanza. Todos ellos son insumos para una nueva ley de régimen municipal en una democracia descentralizada y moderna, donde un mayor número de municipios garantice un incremento de la representatividad, la corresponsabilidad, el ejercicio del poder, la generación de recursos propios y mejor manejo de capacidades y potencialidades.
11. Formulación de planes de desarrollo estadal a partir de consultas a los ciudadanos, líderes y organizaciones de los estados con asesoría de expertos en la elaboración de proyectos y búsqueda de consensos.
12. Modificar los estatutos de PDVSA para que los estados y municipios sean accionistas directos de la empresa y tengan representación en su directiva. Las unidades educativas y los centros de salud deberían ser también

accionistas directos de PDVSA, así como cada ciudadano venezolano; con derecho a elegir representantes en la junta directiva de la empresa.

13. Aprobación de leyes que exijan elecciones primarias o de base para candidatos a cargos de representación, y participaciones donde tengan peso los componentes territoriales.
14. Elecciones de presidente, gobernador y alcalde con segunda vuelta. Cargos con una sola reelección posible. Una estructura de poder que garantice el equilibrio y evite la perpetuación.
15. Un cronograma de mejoras en la distribución de los presupuestos nacionales que lleve la relación entre gastos centralizados y descentralizados hasta los estándares internacionales promedio para países con estructura federal.
16. Propiciar la creación de partidos políticos regionales.
17. Incorporar los gobiernos estadales y municipales del país a los organismos y programas internacionales de actividades descentralizadas, gobierno local y sostenibilidad. El programa de la red de BiodiverCiudades de América Latina, de la CAF y el programa de seguimiento de HABITAT III son buenos ejemplos.
18. Recuperación de los criterios de cálculo del situado constitucional (20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el fisco nacional que se asignan directamente a los estados y municipios); regresando a la definición de los ingresos petroleros como ingresos ordinarios.

# REFERENCIAS


Acceso a la Justicia. (19 de septiembre de 2019). *La historia de un fraude*. https://accesoalajusticia.org/historia-fraude-como-construyo-toma-poder-absoluto-leyes-habilitantes/

Acceso a la Justicia. (27 de septiembre de 2022). *TSJ favorece centralización*. https://accesoalajusticia.org/tsj-favorece-centralizacion-detrimento-de-estados-municipios/

Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones Deusto.

Alarcón, B. (21 de julio de 2025). A un año del 28 j. *Politikaucab*. https://politikaucab.net

Altmann, P., Madrid, A., Vásquez, S., Taco, J., Machoa, K., Haro, A., y Chávez, N. (2022). *Democracia comunitaria en el estado plurinacional e intercultural ecuatoriano*. Instituto de la Democracia. https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2023/01/Libro-democracia-comunitaria_Altmann-Madrid.pdf

Amnistía Internacional. (15 de julio de 2025). *Venezuela: Desapariciones forzadas constituyen crímenes de lesa humanidad*. https://www.amnesty.org/es/latest/news/2025/07/venezuela-desapariciones-forzadas-constituyen-crimenes-de-lesa-humanidad/

Armando Info. (16 de agosto de 2020). *Detrás de los CLAP*. https://armando.info/series/detras-de-los-clap

Asamblea Nacional. (25 de marzo de 2010). Gaceta Oficial nº. 39.394.

Asamblea Nacional. (1 de octubre de 2021). *Finalizó consulta pública del proyecto de ley del parlamento comunal*. https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/finalizo-consulta-publica-del-proyecto-de-ley-del-parlamento-comunal

Asamblea Nacional. (8 de abril de 2025). *Gaceta Oficial nº 6.896,* Extraordinario. *Decreto de emergencia.* https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/legislativo-aprueba-decreto-de-emergencia-economica-dictado-por-ejecutivo-nacional

Aveledo, R. G. (Coord.). (2019). *Mito, Promesa y Realidad: El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*. Universidad Católica Andrés Bello; Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.

Balbo, M. (2003). La gestión urbana descentralizada. En M. Balbo, R. Jordán, y D. Simioni (Comps.), *La ciudad inclusiva* (pp. 59-80). Cuadernos de la CEPAL, nº. 88.

Banca y Negocios. (17 de junio de 2023). *La Hiperinflación en Venezuela*. https://bancaynegocios.com/fiscalía

Banco Mundial. (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial. Una nueva geografía económica*. Banco Mundial; Mayol Ediciones S.A. https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail

Banco Mundial. (2024). *El Banco Mundial estima las remesas a Venezuela*. https://datos.bancomundial.org/pais/venezuela

Baptista, A. (1997). *Bases cuantitativas de la economía venezolana*. Fundación Polar.

Baptista, A. (2004). *El relevo del capitalismo rentístico*. Fundación Polar.

Barraza, E. (2019). "Zapata vive, la lucha sigue": Cien años de la muerte de Emiliano Zapata. *Barrio Zona*. https://barriozona.com/cien-anos-despues-emiliano-zapata-vive-la-lucha-sigue/

Barrios, A. (1998). Las finanzas públicas de los estados en Venezuela. En R. De la Cruz (Coord.), *Descentralización en perspectiva*. IESA.

Bell, D. (2006). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Alianza Editorial.

Bijani, S. (12 de agosto de 2004). Declaraciones de prensa. *El Nacional*, p. A/10.

Bitar, S., y Lowenthal, A. (2016). *Transiciones democráticas: las enseñanzas de los líderes políticos*. Galaxia Gutenberg.

Blanco, C. (2002). *Revolución y desilusión*. Catarata.

Bloomberg. (18 de mayo de 2023). *El informe Hanke del 2002*. https://www.bloomberglinea.com/2023/05/18/

Blyde, G. (14 de noviembre de 2010). Opinión sobre el reglamento a la Ley del CFG. *El Universal*, p. 4.

Bolívar, D. (9 de diciembre de 2000). Chávez federal. *El Universal*, p. 2-13.

Bovio, N. (1993). *Liberalismo y Democracia*. FCE.

Brewer-Carias, A. (1994). *Informe sobre la descentralización en Venezuela*. Editorial Arte.

Brewer-Carias, A. (2007). *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*. http://allanbrewercarias.net/

Britannica. (s.f.). Rebelión comunera. Historia colombiana. https://www.britannica.com/event/Comunero-Rebellion

Burelli, P. (2025). Noruega hace un mea culpa por su rol facilitador en la tragedia de Venezuela. *El Nacional*. https://www.elnacional.com/2025/06/noruega-hace-un-mea-culpa-por-su-rol-facilitador-en-la-tragedia-de-venezuela

Caballero, M. (1998). La descentralización venezolana. La gran revolución de fin de siglo. En C. Mascareño (Coord.), *Descentralización, Gobierno y Democracia* (pp. 118-143). CENDES; G-Local.

Caballero, M. (2002). *Revolución, reacción y falsificación*. Alfadil Ediciones.

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. http://scioteca.caf.com

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. (2025). *Soluciones cercanas: el papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe*. http://scioteca.caf.com

Cardozo, R. (3 de junio de 2025). Reformar para perpetuarse: Maduro y su crisis de respaldo. *Deutsche Welle*. https://www.dw.com/es/reformar-para-perpetuarse-maduro-y-su-crisis-de-respaldo-popular/a-72778894

Carmona, P. (2005). *Mi testimonio ante la historia*. PCE.

Carrasquero, J., Maingon, T., y Welsch, F. (Eds.). (2001). *Venezuela en transición: Elecciones y democracia 1998-2000*. CDB-RedPol.

Carrillo, C. (2012). Elementos controversiales de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y de su reglamento. *Erga Omnes: Revista de la sindicatura municipal de Chacao*. www.carrilloartiles.tv

Centro Carter. (30 de julio de 2024). *Declaración del Centro Carter Sobre la Elección en Venezuela*. https://www.cartercenter.org/news/pr/2024/venezuela-073024-spanish.pdf

Centro de Estudios Políticos y de Gobierno (CEPYG). Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). (04 de julio de 2019). Percepción país. *Revista Politika UCAB*. https://politikaucab.net/wp-content/uploads/2019/07/presentacion-nacional-0619-cep-politikaucab-1.pdf

Cervantes Virtual. (s.f.). *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 22 de abril de 1864*. https://www.cervantesvirtual.com/

Cervantes Virtual. (s.f.-b). Constitución Federal para los Estados de Venezuela. 1810. https://www.cervantesvirtual.com/

Chalbaud, G. (Coord.). (1994). *La distribución del poder II. Descentralización del Ordenamiento Urbano. Experiencias municipales exitosas*. Nueva Sociedad.

Chávez, H. (26 de diciembre de 2010). *La tarea es gobernar obedeciendo* [Archivo de Vídeo]. YouTube; Tele Sur. http://media.tlsur.net//26/12/2010/23591/la-tarea-es-gobernar-obedeciendo-al-pueblo

Chávez, H. (28 de octubre de 2012). Informe del Consejo de Ministros del 20/10/2012. *El Nacional*, Sietedías.

Chávez, H., y Asamblea Nacional. (2007). *Propuesta de Reforma Constitucional*. https://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Documentacion/Documentos/PropRefConst.htm

Chen, C., y Zambrano, L. (1982). *Regionalización y Desarrollo. Aspectos Teóricos y Reales*. CORPOZULIA. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f52edce8-d730-4ae8-a2b7-bd001488fba0/content

CIDEP. (s.f.). *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 22 de abril de 1864*. www.cidep.com.ve

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU]. (2008). *Descentralización y democracia local*. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20ESP.pdf

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU]. (2016). *Declaración de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales en la Tercera Conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - HÁBITAT III*. www.uclg.org

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU]. (2019). La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios. www.uclg.org

CLAD. (1997). *Desafíos y Perspectivas de la descentralización*. Anales 1. Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Colomine, L. (13 de octubre de 2000). Tablante. Posición del MAS no será negociable. *El Universal*, p. 1-10.

Comisión Económica para América Latina [CEPAL]. (2016). *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: Seis mensajes claves*. www.cepal.org

Comisión para la Reforma del Estado [COPRE]. (1998). *La Reforma del Estado: proyecto de reforma integral del Estado*. http://opac.unellez.edu.ve/index.php?lvl=publisher_see&id=1787

Congreso de la Republica del Perú. (15 de julio de 2006). *Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/24656.pdf

Consejo Nacional Electoral [CNE]. (1998, noviembre). Elecciones 98. *Revista del CNE*, (3).

Crisis Group. (2023). *Pacto en Barbados: la ruta sinuosa de Venezuela hacia comicios competitivos*. https://www.crisisgroup.org/es/stm/latin-america-caribbean/andes/venezuela/barbados-deal-sets-venezuela-rocky-path-competitive-polls

Cuñarro, E. (2004). Modernización reflexiva y democratización en Venezuela. *Opción*, *20*(43), 73-92. http://ve.scielo.org/scielo.

Daal, U. (2013). *¿Dónde está la comuna en la Constitución Bolivariana?* Ediciones de la Asamblea Nacional.

Dahl, R. (1989). *La Poliarquía*. Tecnos.

De la Cruz, R. (Coord.). (1998). *Descentralización en perspectiva*. IESA.

De la Cruz, R., y Barrios, A. (Coords.). (1994). *Federalismo Fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. COPRE-PNUD-Nueva sociedad.

Defensoría del pueblo. (2016). *Los documentos del golpe* [Archivo de PDF]. http://www.defensoria.gob.ve/wp-content/uploads/2025/02/Los-Documentos-del-Golpe-2024

Delgado, Y. (22 de octubre de 2000). Gobierno devolverá recursos deducidos del presupuesto de 2001. Declaraciones de José Rojas. *El Nacional*.

Deniz, R. (15 de julio de 2024). *Una pauta peligrosa: Descubriendo la corrupción en la Venezuela de Maduro* [Archivo de Vídeo]. YouTube; Armando Info. https://www.youtube.com/watch?v=CsBT0HJtxRc

Díaz H., D. (2004). Cómo se elabora un ensayo. *Acción Pedagógica*, *13*(1), 108-113. Universidad de Los Andes.

Díaz, J. (2025). El federalismo venezolano como proyecto frustrado: entre la promesa constitucional y la recentralización política (1999–2025). En E. Guerrero et al. (Eds.), *Federalismo y descentralización hoy. Reflexiones y aportes desde Venezuela y Ecuador* [Archivo de PDF]. Fondo Editorial Fermín Toro; UCAB. https://eticacivica-ab.com/wp-content/uploads/2025/11/AF-WEB-FEDERALISMO-Y-DESCENTRALIZACION-HOY_.pdf

Domingo, C., et al. (1999). Venezuela: Renta Petrolera, Políticas Distribucionistas, Crisis y Posibles Salidas. En Comisión Universidad-Constituyente ULA (Ed.), *Contribución a la Asamblea Nacional Constituyente*. Ediciones del Vicerrectorado Académico, Universidad de Los Andes.

Efecto Cocuyo. (15 de junio de 2025). *Cuáles alcaldes opositores llegan y cuáles no a las elecciones*. https://efectococuyo.com

Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]. (junio de 1994). Segundo manifiesto principista del EZLN. México. https://enlacezapatista.ezln.org.mx/

*El diario*. (28 de marzo de 2025). *Maduro ordenó suspender impuestos municipales a actividades primarias*. https://eldiario.com/2025/03/28/maduro-ordeno-suspender-impuestos-municipales-actividades-primarias/

*El Nacional*. (2 de octubre de 2011). Carta de los gobernadores y alcaldes al presidente. *El Nacional*, p. 11.

*El Nacional*. (10 de abril de 2022). La transición que no fue. *El Nacional-Papel Literario*. https://www.elnacional.com/2022/04/la-transicion-que-no-fue-y-la-renuncia-de-chavez-al-poder/

*El Nacional*. (18 de julio de 2025). Maduro nombra padrino en el Zulia. *El Nacional*. https://www.elnacional.com/2025/07/maduro-nombro-a-jorge-marquez-padrino-del-zulia/

*El País*. (5 de mayo de 2002). Los sucesos de abril 2002. *El País*. https://elpais.com/internacional/2002/05/05/

*El País*. (3 de agosto de 2017). Esmarmatic denuncia el fraude. *El País*. https://www.elpais.com.uy/mundo/empresa-que-controlo-los-votos-denuncio-el-fraude-de-maduro

*El País*. (26 de agosto de 2024). Resultados de las elecciones en Venezuela 2024. *El País*. https://elpais.com/america/2024-08-26/resultados-de-las-elecciones-en-venezuela-2024-en-vivo.html

*El País*. (26 de junio de 2025). Ex jefe de inteligencia chavista se declara culpable. *El País*. https://elpais.com/america/2025-06-26/el-pollo-carvajal-ex-jefe-de-inteligencia-chavista-se-declara-culpable

*El Universal*. (2 de agosto de 2010). Consejo Federal de gobierno (CFG) asignará regalías a entidades. *El Universal*, p. 1-6.

ENCOVI (2024). *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida*. UCAB. https://www.proyectoencovi.com/encovi-2024

Enlace Zapatista. (s.f.). *Manifiestos*. https://enlacezapatista.ezln.org.mx/

Estaba, R. (2017). Venezuela (1810-1811): de la desarticulación territorial promonárquica a la república confederada. *Revista Geográfica Venezolana*, *58*(2), 432-443. www.saber.ula.ve.

Figueroa, A. (26 de julio de 2025). *Hasta 2009 los ingresos petroleros se consideraban ordinarios*. http://finanzasdigital.com

Flores, M. (7 de noviembre de 2023). Así fue como el EZLN perdió el control de municipios autónomos en Chiapas frente al CJNG y el Cártel de Sinaloa. *Infobae*. https://www.infobae.com/mexico/2023/11/07/asi-fue-como-el-

ezln-perdio-el-control-de-municipios-autonomos-en-chiapas-frente-al-cjng-y-el-cartel-de-sinaloa/

Foro Penal. (agosto de 2025). *Reporte sobre la represión política en Venezuela*. https://foropenal.com/reporte-sobre-la-represion-politica-en-venezuela

Gaceta Oficial de la República de Venezuela. (13 de mayo de 1970). *Instrucción Presidencial Sobre la Reforma Administrativa en la Administración Pública Venezolana* (nº. 1399). Derecho Administrativo UCV. https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/ADPCA-02-19.pdf

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (3 de abril de 2024). Ley Orgánica para la defensa de la Guayana Esequiba. Gaceta oficial extraordinaria nº. 6.798) https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/presidente-nicolas-maduro-promulga-ley-del-esequibo-desde-el-palacio-federal-legislativo

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (Diciembre de 2024). *Ley Orgánica de las Comunas* (nº. 6.872. Extraordinario) [Archivo de PDF]. Asamblea Nacional. https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-organica-de-las-comunas

García, F. (2013). La destrucción del proceso de la descentralización. Desgobierno y neopopulismo pretoriano en Venezuela. *Provincia*, (30), 11-42. www.saber.ula.ve.

GHM. (22 de octubre de 2020). *Maduro aprueba creación de ciudades comunales*. https://www.ghm.com.ve/maduro-aprueba-la-creacion-de-200-ciudades-comunales-para-2021/

Gobierno de Venezuela. (6 de julio de 2025). *¿sabes-votar?* https://www.comunas.gob.ve/2025/07/06/sabes-votar-27j-guia-elecciones-municipales-consulta-popular-juventud/

González Cruz, F. (2008). Arquitectura del Estado y el Gobierno en Venezuela. *Provincia*, (19), 123-142. CIEPROL-ULA. www.saber.ula.ve.

González Cruz, F. (2013). Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. *Provincia*, (30),45-49. CIEPROL-ULA. www.saber.ula.ve.

González Cruz, F. (2020). Proyecto de Reforma del Régimen de los Estados Federales en la Constitución venezolana. *Provincia*, (39), 205-221, Especial 2018-2019). CIEPROL-ULA. www.saber.ula.ve.

González de P., R. (2001). Reforma del estado y descentralización en Venezuela: percepciones y comportamiento del votante. En J. V. Carrasquero et al. (Eds.), *Venezuela en transición: Elecciones y democracia 1998-2000* (pp. 164-187). CDB-RedPol.

González C., F. (2017). Federalismo, globalización y lugarización. *Provincia,* (38),37-43. CIEPROL-ULA. www.saber.ula.ve.

González C., F. (20 de diciembre de 2021). Libertad, bienestar y territorio. *El Nacional*. https://www.elnacional.com/opinion/libertad-bienestar-y-territorio/

González C., F. (2004). Lugarización, globalización y gestión local. Polis. Revista latinoamericana, (7). https://journals.openedition.org/polis/6222.

Habermas, J. (2004). *Diccionario Akal de filosofía* (R. Audi, Ed.). Ediciones Akal.

Hercon Consultores. (2019). *Contexto Venezuela*. https://marcoshernandezlop.wixsite.com/marcoshercon

Hernández, J. (1994). Centralismo/Federalismo. En G. Chalbaud (Coord.), *La distribución del poder II. Descentralización del Ordenamiento Urbano. Experiencias municipales exitosas* (pp. 11-34). Nueva Sociedad.

IFEDEC. (1998). *Consolidación del Estado descentralizado*. IFEDEC.

Indriago, C. (2025). El poder legislativo en el estado federal venezolano. Un análisis comparativo del bicameralismo de 1961 frente al unicameralismo de 1999. En E. Guerrero et al. (Eds.), *Federalismo y descentralización hoy. Reflexiones y aportes desde Venezuela y Ecuador* [Archivo de PDF]. Fondo Editorial Fermín Toro; UCAB. https://eticacivica-ab.com/wp-content/uploads/2025/11/AF-WEB-FEDERALISMO-Y-DESCENTRALIZACION-HOY_.pdf

Infobae. (25 de mayo de 2025). *Maduro anuncia la fecha de entrega del nuevo proyecto de reforma*. https://www.infobae.com/america/agencias/2025/05/25/maduro-dice-que-entregara-en-enero-al-nuevo-parlamento-proyecto-de-reforma-constitucional/

InSight Crime. (19 de abril de 2025). *Detrás de las detenciones de alcaldes en Venezuela*. https://insightcrime.org/es/noticias/que-hay-detras-detenciones-alcaldes-venezuela/

Ipsos Internacional. (2022). Maduro ostenta primer lugar de rechazo. *La voz de América*. https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela_ipsos-maduro-ostenta-primer-lugar-de-rechazo-en-america-latina/6075739.html

Istúriz, A. (16 de diciembre de 2009). 10° Aniversario de la constitución. *El Nacional*, p. 2.

Kornblith, M. (2001). Confiabilidad y transparencia de las elecciones en Venezuela. En J. V. Carrasquero et al. (Eds.), *Venezuela en transición: Elecciones y democracia 1998-2000* (pp. 134-163). CDB-RedPol.

Lander, L., y López M., M. (2008). Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿Punto de Inflexión en el proceso bolivariano? *Revista*

*Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, *14*(2), 195-215. http://www.scielo.org.ve/.

Leal G., J. (2005). *La Autonomía del Sujeto Investigador y la Metodología de Investigación*. ULA.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.

Linares Benzo, G. (21 de octubre de 2000). "Chávez pierde dos seguidas". *El Universal*, p. 1-4.

Lissagaray, P. (2024). *Historia de la Comuna de París de 1871*. FCE.

Lizbona, A. (2013). La paradoja de la estabilidad política en Venezuela: un federalismo centralizado. *Provincia*, (29). CIEPROL-ULA.

López M., M. (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Editorial Alfadil.

Losada, J., y Silva, D. (2017). Ejército zapatista de liberación nacional: Antecedentes y orígenes. *FAIA*, *6*(29). https://independent.academia.edu/DavidSilva75

Lucas, G. (29 de septiembre de 2025). *Las remesas en picada, otro salvavidas que pierde Venezuela*. https://lapatilla.com

Lucena, T. (18 de octubre de 2016). Elecciones regionales quedan establecidas para final del primer semestre del 2017. *Panorama*. https://www.diariopanorama.com/tags/397/venezuela

Lugo, H. (17 de octubre de 2000). MVR dispuesto a corregir reformas. *El Nacional*, p. D.1.

Macedoniadelnorte.com. (2025). *Las actas electorales de Venezuela 2024*. https://resultadosconvzla.com/

Machado, M. C. (11 de octubre de 2023). *Venezuela, Tierra de Gracia: Programa del gobierno* [Archivo PDF]. https://www.ventevenezuela.org/2023/10/11/

Maduro, N. (4 de marzo de 2024). Proceso de elección de proyectos del poder popular se realizará el 21 de abril. *Prensa Presidencial*. http://www.minec.gob.ve/

Maduro, N. (20 de agosto de 2024). Jefe de Estado proyecta llegar a seis mil comunas en tres años. *Globovisión*. @globivision.com

Maduro, O. (1981). Bicentenario 1781-1981: los comuneros de Venezuela [Archivo de PDF]. *Revista SIC*, *44*(436), 268-269.

Magdaleno, J. (2018). Escenarios en la encrucijada venezolana. *Nueva Sociedad*, (274). https://nuso.org/articulo/escenarios-en-la-encrucijada-venezolana/

Mancebo, O. (mayo de 2025). *Venezuela 2025: Entre el voto y la simulación democrática*. https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/venezuela-2025-entre-el-voto-y-la-simulacion-democratica

Márquez-Padilla, P., y Castro Rea, J. (2000). *El nuevo federalismo en América del Norte*. UNAM-CIAN.

Martín, A. (1995). *El Gran Viraje: Auge y Caída*. Editorial Buchivacoa.

Martínez M., M. (2012). *Nuevos fundamentos en la investigación científica*. Trillas.

Mascareño, C. (1998). (Coord.). *Descentralización, Gobierno y Democracia*. CENDES; G-Local.

Mascareño, C. (2000). (Coord.). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros limitaciones y perspectivas*. Pnud; Ildis; Nueva Sociedad.

Mascareño, C. (2017). Presidencialismo autoritario vs. federalismo descentralizado. Venezuela 1999-2016. *Revista de estudios latinoamericanos*, (39), 119-138.

Mascareño, C. (Ed.). (2019). *Experiencias de gestión municipal en Venezuela 2014-2017*. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.

Mascareño, C. (2024). La descentralización truncada: el municipio venezolano. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local (RIGL)*, Volumen II.

Medina D., Á. (julio de 2021). La ciudad, una política frente a las comunas. *Revista IDEAS*, (1). www.revistaideasve.com.

Meganálisis. (2020). *Encuesta corporativa 2020*. http://www.encuestadorameganalisis.com/suscripcion-encuesta-corporativa.html

Meganálisis. (abril de 2022). Informe Público. Parte I. https://www.encuestadorameganalisis.com

Miranda B., H., y Ruiz Ch., D. (Recops.). (1995). *Ideas de la federación en Venezuela, 1811 a 1900* (Tomo II). Biblioteca del pensamiento venezolano José Antonio Páez; Monte Ávila Editores.

Mires, F. (3 de agosto de 2024). *El Mega fraude*. polisfmires.blogspot.com

Moleiro, A. (25 de agosto de 2024). El giro en la vida del candidato Edmundo González, de diplomático desconocido a vórtice de la crisis de Venezuela. *El País*. https://elpais.com/america/2024-08-25/el-giro-en-la-vida-del-candidato-edmundo-gonzalez

Molina, J., y Pérez, C. (abril de 1999). La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998. *América Latina Hoy*, (21), 29-40. https://pdfs.semanticscholar.org/2cdd/45f567476f7c3b5b4c541cb77e4379570a81.pdf

Mommer, B. (1988). *La cuestión petrolera*. Apucv-Tropykos.

Mondolfi, E. (julio de 2022). Luces y sombras de la descentralización [Archivo PDF]. *Democratización*, *4*(20). https://red-forma.com/wp-content/uploads/2025/08/Democratizacion-20-jul-22.

Montes, J., Pacheco, J., y Travieso, F. (Coords.). (1999). *Primer Plan Nacional de Desarrollo Territorial*. (Mimeo).

Mora, J. (2009). Las bases de la política petrolera rentista y bolivariana del gobierno de Chávez. En *Opiniones Contrapuestas* [Archivo de PDF]. http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10254.Analisis_JMora.

Mora, J., Rojas, A., Fargier, M., et al. (2017). Venezuela: Estado rentista, reparto y desigualdad 1999-2014. En C. Peña (Comp.), *Venezuela y su tradición rentista: visiones, enfoques y evidencias* (pp. 165-203). CLACSO; UCV. www.biblioteca.clacso.edu.ar.

Morín, E. (2008). *Introducción al Pensamiento Complejo*. GEDISA.

Naisbitt, J., y Aburdene, P. (1991). *Mega Tendencias*. Norma.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE.

Notiamérica. (2 de agosto de 2017). *Smarmatic dice que se manipuló la cifra*. https://www.notimerica.com/politica/noticia

Nylander, D. [@DagNylander]. (14 de junio de 2025). *Informe de elecciones en Venezuela*. Instagram. https://www.instagram.com/p/CUWP1HBJ0_C/

Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales [WOFI]. (2022). *Informe de Síntesis*. https://www.sng-wofi.org/reports/

Observatorio Regional de Planificación para América Latina y el Caribe. (2019). *Territorialización de la Agenda 2030*. https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf

Ochoa H., H. (1997). La Reforma de la Administración Pública en Venezuela. Proyectos y realidad. *Gestión y política pública*, *6*(1). https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/ADPCA-02-19.pdf.

Olavarría, J. (1988). *Dios y Federación*. Ediciones de la Fundación para una Nueva República.

Oliveros, A. (2023). *Datos relevantes para la economía venezolana* [Post]. Twitter; Ecoanalítica.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU]. (2022). *Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales: Informe de Síntesis 2022*. https://www.sng-wofi.org/fr/rapports/

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2016). La Nueva agenda Urbana. Habitat III. https://onuhabitat.org.mx/index.php

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). *Folleto de datos poblacionales*. https://onuhabitat.org.mx/index.php/folleto-de-datos-poblacionales-2020

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2023). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities

Paredes P., E. (1993). *Entre el pragmatismo y la utopía: un plan estratégico para Venezuela*. PANAPO.

Paz, P. E. (22 de octubre de 2000). Asamblea Nacional discute nueva ley de peajes. *El Nacional*, p. D/4.

Pedagogía Económica y Política. (6 de septiembre de 2024). *La transición chilena a la democracia: ¿Negociar la salida o la coexistencia?* [Archivo de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=RSW6xu-v_RQ&t=536s

Pedagogía Económica y Política. (15 de noviembre de 2024). *La transición de Polonia hacia la democracia* [Archivo de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=-x4el59f-w0

Penfold, M. (2009). *Dos tradiciones, un conflicto. El futuro de la descentralización en Venezuela*. Random House Mondadori.

Peñaloza, P. P. (6 de agosto de 2021). *Primarias del PSUV y el hueco de la discordia*. https://www.lagranaldea.com/2021/08/06/las-primarias-del-psuv-y-el-hueco-de-la-discordia/

Pérez Baralt, C. (2001). Cambios en la participación electoral. En J. V. Carrasquero et al. (Eds.), *Venezuela en transición: Elecciones y democracia 1998-2000* (pp. 123-132). CDB-RedPol.

Pérez, A. (2020). Maduro instruye construir 200 ciudades comunales. *Prensa Presidencial*. http://www.minci.gob.ve/presidente-maduro-instruye-construir-200-ciudades

Petróleos de Venezuela S.A [PDVSA]. (marzo de 2020). *Propuesta de Reestructuración* [Archivo de PDF]. Dirección Ejecutiva de Planificación.

Pinheiro, L., y Rosset, P. (2023). *Aprendizajes del Movimiento Zapatista. De la insurgencia armada a la autonomía popular*. CLACSO DIGITAL. https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=2850&c=48

Plataforma Unitaria Democrática [PUD]. (octubre de 2023). *Acuerdo de Barbados* [Archivo de PDF]. https://editored.org/wp-content/uploads/2023/10/Acuerdo-de-Barbados

Plataforma Unitaria Democrática [PUD]. (22 de julio de 2025). Comunicado sobre elecciones municipales. *El Nacional*. www.elnacional.com/2025/07

Portillo, J. M. (1995). Comentarios a la Constitución Federal Reformada. En H. Miranda B. y D. Ruiz Ch. (Recops.), *Ideas de la federación en Venezuela,*

*1811 a 1900* (Tomo II, pp. 59-70). Biblioteca del pensamiento venezolano José Antonio Páez; Monte Ávila Editores.

Prado, A. (2015). *Comienzan coloquios para definir una nueva agenda urbana metropolitana en la región*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/comunicados/comienzan-coloquios-definir-nueva-agenda-urbana-metropolitana-la-region

Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Galac.

Ramos, A. (2008). Autoritarismo electoral y búsqueda del poder total en el proyecto político del reelegido presidente Chávez. *Redalyc*. redalyc.uaemex.mx.

Rangel G., C. (octubre de 2017). *Relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013 – 2016: desinstitucionalización, discriminación y regreso al centralismo* [Disertación]. Academia de Mérida.

Rangel G., C. (29 de marzo de 2022). Presente y futuro de la economía en Venezuela. Coordinación de Sector Público. Del federalismo nominal al federalismo real. ¿Insistimos en la descentralización? UCAB. https://economia.ucab.edu.ve/presente-y-futuro-de-la-economia-en-venezuela-coordinacion-de-sector-publico-del-federalismo-nominal-al-federalismo-real

Rodríguez, J. (23 de octubre de 2024). *Las reformas electorales de Venezuela estarán listas antes del 15 de diciembre, dice el presidente de la Asamblea*. CNN en Español. https://cnnespanol.cnn.com/2024/10/23

Rojas S., A. (2003). Influencias del péndulo concentración-desconcentración del poder y el ingreso petrolero, en las tendencias de la dinámica espacial de la Venezuela actual. En F. Manero y L. Pastor (Coords.), *El Espacio Latinoamericano* (pp. 307-316). Universidad de Valladolid.

Rojas S., A. (2021). La ciudad como máxima resultante de la interacción paisaje-cultura. En R. Pérez (Ed.), *Geografía Cultural. Sendas del Paisaje: espíritu y estética* (pp. 231-280). Universidad de Los Andes. www.saber.ula.ve.

Rojas S., A. (2022). Descentralización y democracia en Venezuela 1989-2021. *Revista Geográfica Venezolana*, *63*(2), 60-75. https://doi.org/10.53766/RGV/2022.63.02.02

Rojas S., A. (2022). La cara oculta de la olvidada descentralización en Venezuela. *Provincia*, (40, Especial 2020–2022), 65-77. CIEPROL-ULA. http://www.saber.ula.ve.

Rojas, A., y Vargas, G. (7 de julio de 2022). *PDVSA y el Socialismo del siglo XXI: balance en rojo* [Presentación]. Transparencia Venezuela. Mérida, Venezuela.

Runrunes. (16 de octubre de 2017). *Comunicado de las fuerzas opositoras*. https://runrun.es/nacional/328649/

Salas B., M. (2019). Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria ¿Instrumento normativo para el desarrollo regional o para la centralización? *Cuestiones Políticas*, *33*(59), 144-163. https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/issue/view/3292.

Salas-Bourgoin, M. A. (2021). La distribución territorial del poder político en Venezuela durante el período 1999-2015 y su manipulación para fines autoritarios. *Revista de Estudios Políticos*, (191), 149-184. https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.06.

Sánchez F., E. (2011). Las leyes del poder popular como el orden jurídico de una pretendida transición hacia el socialismo. Análisis crítico. *ERGA OMNES / Revista Jurídica*, (7), 211-242.

Seijas, F. (6 de mayo de 2023). Maduro no le atiende el teléfono a nadie del CNE. En C. Carquez, *La Gran Aldea*. http://lagranaldea.com.

Sen, A. (2003). *Desarrollo y Libertad*. Planeta.

Sen, A. (2009). *El Valor de la Democracia*. El Viejo Topo.

Soka. (2019). *Alexis de Tocqueville citado en Soka*. https://soka.gitlab.io/blog/post/2019-09-23-ipfs/

Sonntag, H. R. (septiembre de 1997). Venezuela. El difícil curso de la transición. *Nueva Sociedad*, (151), 17-26. https://static.nuso.org.

Sontag, H., y Maingon, T. (2001). Venezuela en Transición. Cambios Políticos y Resultados de las Elecciones de 1998. En J. V. Carrasquero, T. Maingon, y F. Welsch (Eds.), *Venezuela en Transición: Elecciones y Democracia 1998-2000*. CDB-RedPol.

Tal Cual. (8 de junio de 2025). *Elecciones municipales llegan con alcaldes detenidos*. https://talcualdigital.com

Tavares S., E. (18 de octubre de 2000). Ejecutivo restructurará presupuesto para financiar programas regionales. *El Nacional*, p. D/6.

Tocqueville, A. (2019). *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. https://soka.gitlab.io/blog/post/2019-09-23-ipfs/

Toffler, A. (1980). *La tercera Ola*. Plaza & Janes.

Torre R., J. (2000). Mandar obedeciendo. EZLN (26/02/1994). *SciELO*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272023000200010&lng=pt&nrm=iso.

Transparencia Internacional. (marzo de 2025). *Narcotráfico en Venezuela 2024: Un negocio que lucra al poder y se expande* [Archivo de PDF]. Transparencia Venezuela en el Exilio. https://transparenciave.org/economias-ilicitas/

wp-content/uploads/2025/03/Narcotrafico-en-Venezuela-2024.-Transparencia-Venezuela-en-el-Exilio

Transparencia Venezuela. (26 de julio de 2025). *La jaula de los alcaldes: 16 fueron a parar a la cárcel durante el período 2021-2025 en circunstancias opacas*. https://transparenciave.org/la-jaula-de-los-alcaldes-16-fueron-a-parar-a-la-carcel-durante-el-periodo-2021-2025-en-circunstancias-opacas/

Transparencia Venezuela. (agosto de 2025). *Informe final de elecciones regionales* [Archivo de PDF]. https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2025/08/

Trinca, D. (2012). *El tema del "Desequilibrio Territorial"* [Ponencia]. III Encuentro colombo-venezolano de geografía. ULA-Mérida, Venezuela.

UCAB. (2010). *De la Revolución Restauradora a la Revolución Bolivariana*. UCAB; *El Universal*.

Unidad Venezuela. (21 de julio de 2025). ¿Qué dijo la Plataforma Unitaria sobre las elecciones locales? *El Nacional*. https://www.elnacional.com/2025/07/que-dijo-la-plataforma-unitaria-sobre-las-elecciones-locales/

Unión Europea - Misión de Observación Electoral. (2021). Elecciones regionales y municipales. Venezuela 2021. www.venezuela2021.eueom.eu

Urbaneja, D. B. (1998). Sistema Político y Descentralización en Venezuela. En C. Mascareño (Coord.), *Descentralización, Gobierno y Democracia* (pp. 39-49). CENDES; G-Local.

Vallejo V., S. (2022). Prácticas de democracia comunitaria en la provincia de Imbabura. En P. Altmann et al. (Eds.), *Democracia comunitaria en el estado plurinacional e intercultural ecuatoriano* (Capítulo III) [Archivo de PDF]. Instituto de la Democracia. https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2023/01/Libro-democracia-comunitaria_Altmann-Madrid.

Velásquez, A. (1999). El Proceso de Descentralización en Venezuela. *Revista FACES*, (16), 13-30. Universidad de Carabobo. https://www.servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/a16n28/indice-revista.

Velásquez, A. (18 de octubre de 2017). *Con 100% de actas en la mano*. Efecto Cocuyo. http://efectococuyo.com/politica/andres-velasquez-con-100-de-actas-en-mano-puedo-demostrar-que-esto-es-un-fraude

Velázquez, R. J. (1998). Venezuela, el federalismo y la descentralización. En C. Mascareño (Coord.), *Descentralización, Gobierno y Democracia* (pp. 3-19). CENDES; G-Local.

Velázquez, R. J. (2010). Cipriano Castro. En UCAB (Ed.), *De la Revolución Restauradora a la Revolución Bolivariana* (pp. 471-506). UCAB; *El Universal*.

Virtuoso, J. (2007). Vida Nacional: Socialismo, partido único y anuncios que ponen a temblar. *SIC*, (691), 46-48.

WIKIPEDIA. Elecciones 2020.Venezuela. *https://es.wikipedia.org*/wiki/Elecciones_parlamentarias_de_Venezuela_de_2020

## Andrés José Rojas Salazar

(Puerto la Cruz, Estado Anzoátegui, Venezuela.1947) Sociólogo (Universidad de Oriente, Cumaná), Magíster en Ciencias Políticas y doctorando en Ciencias Humanas (Universidad de los Andes, Mérida). Profesor titular, investigador del Instituto de Geografía (IGCRN) de la Universidad de los Andes (ULA), Mérida, Venezuela; en el área de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Profesor en el área de "Formación Socioespacial de Venezuela" en la Maestría en Ordenamiento Territorial (ULA); y de "Actores Sociales y Riesgos" en la Maestría en Gestión de Riesgos Socionaturales (ULA). Forma parte del grupo de investigación sobre Petróleo y Desarrollo de Venezuela (GIEV-ULA). Ha publicado numerosos trabajos arbitrados sobre los temas en los que realiza docencia, particularmente sobre los vínculos entre petróleo, política y dinámica socioterritorial (poder y descentralización). Ha dirigido equipos para realización de Planes de Desarrollo Urbano municipios de varios estados del país y realiza actividades de consultoría en esa misma área.

"… ciertamente ha sido, en todos los tiempos, el problema más bello y más delicado de la ciencia de gobierno, determinar qué parte toma a su cargo la ley en la dirección de los intereses de la sociedad, y qué parte deja a la conciencia, a la actividad y a la inteligencia de los individuos (…) esta es la gran cuestión de la armonía social."

**Fermín Toro (1845)**

Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS
Segunda Etapa

- La descentralización pasó a una fase defensiva de sus logros; y se convirtió, además, en una bandera de la oposición. La Constitución se fue revelando como una camisa de fuerza frente a las intenciones del gobernante. La descentralización ha librado batallas particularísimas contra los intentos de destrucción de la democracia. Así ocurrió en el año 2002, cuando las fuerzas liderizadas por Pedro Carmona quisieron sustituir el autoritarismo chavista por otro autoritarismo.
- Muchos gobernadores y alcaldes se oponían a los intentos de Chávez y liderizaron las manifestaciones en su contra; pero rechazaron el intento dictatorial de Carmona, que perdió así un respaldo decisivo. La descentralización sostuvo el conflicto en el escenario de la democracia. La descentralización tendría, en lo sucesivo, un papel importantísimo; terminaría siendo la principal defensa de la democracia, pese a los avances que en su contra alcanzó el chavismo.
- La descentralización está en el centro de la modernidad y es un importante antídoto contra las tentaciones totalitarias que emergen cada cierto tiempo como fantasmas del pasado. Está también en el centro de la recuperación y modernización democrática venezolana.

abediciones | UCAB | Cátedra Libre ANDRÉS BELLO ÉTICA CIVICA Legislación y Administración Local | FUNDACIÓN RAMÓN J. VELÁSQUEZ

9 789804 393181