

CENTRALIZACIÓN DEL PODER Y DEBILITAMIENTO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN VENEZUELA*

José Luis Villegas Moreno**

Resumen: El presente trabajo versa sobre un tema de mucha relevancia en el campo del Derecho Administrativo y en general, en el campo del Estado Social de Derecho. Nos referimos concretamente a la importancia que tiene la descentralización como un instrumento necesario y óptimo para la eficiencia y eficacia de la labor de la Administración para con los administrados. Es en este contexto donde adquiere gran importancia la labor de los Municipios, sobre todo en Venezuela. Así pues, el autor analiza los problemas que está teniendo esta institución, además de otras, por las medidas que ha ido adoptando en Gobierno Venezolano para centralizar el poder en el Ejecutivo, afectando de esta manera instrumentos como la descentralización y el federalismo.

Palabras clave: Descentralización; Centralización del poder; Municipio; Las Misiones; Consejos Comunales; Comisión Central.

SUMARIO: Contextualización. I. El fallido intento de reforma constitucional de la división político territorial, sometido a referéndum el 02-12-07. II. La creación de estructuras administrativas paralelas y centralizadas: Las Misiones. III. Re-centralización financiera. IV. Irrupción de los Consejos Comunales. V. La creación de autoridades regionales designadas por el Presidente de la República. VI. La creación de la Comisión Central de Planificación. VII. Agonía del Federalismo y la Descentralización en Venezuela. VIII. El Nuevo Distrito Capital y el Régimen Municipal a Dos Niveles del Area Metropolitana de Caracas. IX. Irrupción de la Comuna como entidad local territorial. Conclusiones

* Trabajo para el homenaje póstumo a Adolfo Céspedes, con el cariño y amistad que nos obsequió y que le profesamos; participamos con un tema municipal, que tanto le gustaba.

** Profesor Titular de la Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Doctor en Derecho y Especialista en Derecho Administrativo. Director de la Revista Tachirense de Derecho. Miembro de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores en Derecho Administrativo. Miembro de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Contextualización

La tendencia reciente del Ejecutivo Nacional en Venezuela es concentrar el poder¹ y debilitar los gobiernos territoriales a través de una serie de instrumentos y de prácticas que hemos venido detectando y analizando, las cuales presentamos para evidenciar que efectivamente la idea nuclear es concentrar el poder, destruyendo el federalismo, la descentralización y el municipio.

Observamos que estas prácticas y tendencias centralizadoras desconocen los principios fundamentales que sobre la defensa del municipio democrático se han venido efectuando por la comunidad internacional y las diferentes declaraciones de organizaciones municipalistas. En efecto, baste citar aquí las declaraciones de la Unión Iberoamericana de Municipalistas de Córdoba (1998), Baeza (2000), de Santo Domingo (2002), en las que se insiste en la descentralización y concertación de los gobiernos, el principio de subsidiariedad, la integración y la cohesión del desarrollo territorial. Fundamental es, sin lugar a dudas, la completa doctrina² municipalista configurada por los Congresos Iberoamericanos, encuentros y seminarios organizados por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), desde que estos Congresos iniciarán su andadura en La Habana en 1938. El último de ellos, el XXVIII se celebró en Lima, Perú, en mayo de 2010. Y el próximo se celebrará, Dios mediante, en Cádiz, España, del 28 al 31 de mayo de 2012. También destacamos los contenidos de las declaraciones internacionales como la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana suscrita en Caracas en el XX Congreso de la Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional, en la que especialmente se hace un llamamiento para que desaparezcan los controles y el intervencionismo gubernamental sobre las municipalidades. Importante es la Declaración de Cartagena de Indias sobre la Autonomía Local, propugnada por la Unión Iberoamericana de Municipalistas en 1993, en la que se insiste en que la descentralización es una condición básica de la democracia de nuestros días.

Así las cosas, la coincidencia de los textos internacionales en la materia es absoluta a la hora de resaltar que el verdadero potencial del municipio como institución de la cosa pública y entidad representativa, además de órgano de democracia política y social, se expresa con plenitud en el marco de una descentralización política e institucional y sobre la base de unos principios de autonomía. Todo lo contrario de lo que está ocurriendo en Venezuela, como presentamos en este trabajo.

Hemos seleccionado los siguientes asuntos para contextualizar el problema planteado en este ensayo que pasamos a desarrollar de la siguiente manera:

I. El fallido intento de reforma constitucional de la división político territorial, sometido a referéndum el 02-12-07

¹ Editorial de la Revista Sic, Número 708, septiembre-octubre 2008, Centro Gumilla.

² MERINO ESTRADA, Valentín: Municipio, Estado y Sociedad. La doctrina municipalista en los Congresos Iberoamericanos de municipios promovidos por la OICI, Revista de Estudios de la Administración Local, Nº 292-293, mayo-diciembre de 2003, Inap, Madrid.

La propuesta de reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República pretendía debilitar al Municipio creando figuras agregadas al ordenamiento territorial que existe en la Constitución. Reforma que el presidente denominó una nueva “Geometría del Poder”.

¿Dónde puede anclarse esta propuesta territorial?. Como sostiene el Geógrafo de la Universidad de los Andes, José Rojas³, en esta concepción se sigue de cerca el pensamiento de la autora anglosajona Doreen Massey en “The Geography of Power” (2007), cuyas ideas fundamentales pueden resumirse así:

1.- La globalización neoliberal no es inevitable: se requieren nuevas formas de internacionalización que respeten las diferencias locales, regionales y nacionales.

2.- Desprenderse del fetichismo espacial, local vs. Global: el capital transnacional es móvil, la pobreza social de los locales también lo es.

3.- En términos de poder el mundo es inmensamente desigual: las reglas y normas universales de los globales esconden la pobreza de los locales.

4.- Proponer formas alternativas de globalización: un paso, reconocer y privilegiar la especificidad de lo local en un mundo interconectado.

En Venezuela estas ideas fueron difundidas y sostenidas por el geógrafo de la Universidad Central de Venezuela Ricardo Menéndez, asesor de la Comisión para la Reforma Constitucional de este nuevo diseño territorial.

Por tanto, la denominada “Geometría del Poder” es una metáfora de la geografía radical o crítica para ilustrar las formas de distribución y redistribución del poder en el espacio geográfico⁴. Esta tendencia persigue:

1.- Desestimar las divisiones políticas – administrativas tradicionales.

2.- Conceptuar al espacio como una dimensión multiescalar flexible.

3.- Rechazar la concentración piramidal del poder.

4.- Acentuar el tejido social y las especificidades de los territorios locales.

5.- Apuntar hacia nuevas formas de globalización: “glocales”

Así las cosas, la propuesta de Reforma Constitucional⁵ en Venezuela planteaba un nuevo ordenamiento político-territorial híbrido⁶ o paralelo⁷, por cuanto a la actual división por estados, municipios y parroquias se le superponían:

³ Conferencia dictada en las XIII Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio, celebradas en el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales de la Universidad de los Andes, Mérida, 01-02 de noviembre de 2007.

⁴ ROJAS, ob.cit.

⁵ BREWER CARÍAS, Allan: La Reforma Constitucional de 2007(Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 02 de noviembre de 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

⁶ ROJAS, ob.cit.

⁷ RACHADELL, Manuel: Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la Propuesta de Reforma Constitucional presentada por el Presidente de la República, Funeda, Caracas 2007.

a.- Formas socio territoriales comunales, espontáneamente agregativas en el tiempo. Son los ámbitos del poder popular: de los consejos populares a las ciudades comunales.

b.- Formas socio territoriales subregionales y regionales agregativas atemporales: Distritos funcionales y Provincias federales. Ámbitos decisorios éstos de la Presidencia de la República.

c.- Formas dispersas atemporales: ciudades, territorios y municipios federales; distritos insulares, regiones marítimas, regiones militares y “otras”. Ámbitos decisorios de la presidencia de la República.

En este escenario⁸, el Municipio quedaba amenazado de muerte:

1.- La ciudad comunal sustituye al municipio como unidad primaria de la organización del territorio. Y esta figura se creará mediante referéndum convocado por el Presidente de la República. Así, en palabras de éste “...aquí hay un cambio revolucionario extraordinario....estoy proponiendo un cambio cultural histórico...”⁹

2.- La ruralidad local desaparecería. Todo asentamiento humano será conceptualizado como ciudad. Por tanto se plantearía una confusión entre ciudad y ciudad comunal.

3.- Duplicidad o contradicción entre niveles comunales y entre éstos y el poder municipal.

4.- Los niveles comunales desarrollan formas de autogobierno, que derivan de las asambleas populares y no de los actos del sufragio directo y secreto.

La propuesta de reforma constitucional, en lo referente a la organización territorial, estaba dirigida a desvalorizar, a desdibujar la figura de los Municipios y demás entidades locales existentes. A continuación señalamos los aspectos más relevantes de ese impacto:

1. El Municipio dejaría de constituir la unidad política primaria de la organización nacional (art. 168), atribución que se da a la Ciudad (art.16).

2. Se le escamotean a los municipios ámbitos territoriales, puesto que se agregan los denominados municipios y ciudades federales, los cuales, además, dependerán del Ejecutivo Nacional.

3. Se trastocan las competencias municipales por la creación de los Distritos Funcionales (art.16).

4. Se disminuirían los ingresos municipales, pese al aparente aumento del Situado Constitucional¹⁰: El situado se calcularía sobre ingresos estimados, y no sobre ingresos realmente percibidos, ni sobre los que van a fondos de inversión.

⁸ AYALA CORAO, Carlos: El federalismo y la división territorial del poder, en La Reforma Constitucional a Debate: preguntas y respuestas, Centro Gumilla, Caracas 2007.

⁹ Discurso de orden pronunciado por el Presidente de la República en ocasión de la presentación del proyecto de Reforma de la Constitución ante la Asamblea Nacional, Agosto de 2007, Ediciones de la Asamblea Nacional.

¹⁰ RACHADELL, ob.cit.

Según el Proyecto de Reforma, el Situado debe ser compartido con otras figuras como las comunas y las comunidades, y el porcentaje que corresponda se determinará por ley.

5. Se atribuía al Ejecutivo Nacional no sólo la creación y organización de impuestos territoriales o sobre previos rurales y sobre transacciones inmobiliarias, sino también la recaudación, que corresponde a los Municipios por la Constitución vigente (art. 156,15).

6. Se le sustraerían al Municipio las competencias sobre el régimen de la participación de los ciudadanos en la gestión local, la cual se asigna a los órganos del Poder Popular.

7. Se privaría al Municipio de la competencia sobre la justicia de paz, prevista actualmente en el numeral 7 del artículo 178 de la Constitución y en la Ley sobre la Justicia de Paz, y se le asignaría a los consejos comunales (art.184,7).

8. Los Consejos Locales de Planificación Pública quedarían sin competencias (CLPP).

9. Se dejarían sin competencias a las Parroquias y a las Juntas Parroquiales.

10. Pérdida de competencias municipales en materia de urbanismo.

11. En este escenario el Municipio quedaría para: incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista (art. 168), y transferir a las Comunidades organizadas, a los Consejos Comunales, a las Comunas y otros Entes del Poder Popular los servicios que éstos gestionen (art. 184). En otras palabras, estábamos ante la crónica de una muerte anunciada de los municipios, parafraseando la novela garcíamarquiana.

En conclusión, si bien la reforma constitucional fue rechazada por el pueblo en el referéndum de 02-12-07, la intención del Ejecutivo Nacional es seguir con una conducta centralista y tratando de imponer autoridades e instituciones que él pueda controlar directamente y que son paralelas a los gobiernos locales. Por ello, sobre el Municipio venezolano pende una espada de Damocles en esta época menguada y de incertidumbre.

II. La creación de estructuras administrativas paralelas y centralizadas: Las Misiones

Empezaremos diciendo que las misiones sociales se han convertido en una referencia nacional e internacional para distinguir las políticas del actual gobierno venezolano. El interés por las misiones se ha relacionado con la búsqueda de mayores niveles de inclusión, igualdad y justicia social que permitan resolver la situación de aislamiento y segregación en la que se encuentran numerosos sectores de población en los países latinoamericanos y también en Venezuela.

En el año 2003, después de 5 años de gobierno, el Presidente de la República adopta un nuevo esquema para operar su gestión al que bautizó como “misiones”. En ese momento el Presidente enfrentaba la posibilidad de una derrota electoral mediante un referéndum para revocar su mandato que convocaron sectores de oposición. Inicialmente se propuso como referéndum consultivo en febrero del año 2003 y finalmente se llevó a cabo en agosto del 2004 con carácter de referéndum revocatorio.¹¹

Con el propósito de ganar el referéndum, el gobierno presentó las misiones como un dispositivo para acelerar la marcha y multiplicar la capacidad operativa de varios planes sociales que ya estaban en curso. Prevalcían los desacuerdos en las reformas del Estado, el limitado alcance de los operativos asistenciales y las dificultades financieras, pero el gobierno logró evadir estos obstáculos activando el convenio de cooperación Energético-Social entre Cuba y Venezuela, que le permitió contar con aproximadamente 20.000 profesionales cubanos para ejecutar las primeras misiones.

Entre los años 2003 y 2004 se crearon 13 misiones impulsadas por el gobierno venezolano con el apoyo de Cuba. Esta primera generación de misiones respondía a la necesidad de lograr la adhesión de los sectores populares a través de medidas sociales reivindicativas, en momentos de dificultad política y económica para el gobierno. La finalidad de las misiones era entonces demostrar la capacidad de la revolución para reducir la exclusión social, que se hizo aceleradamente extensiva a las áreas de salud, educación, alimentación, producción y vivienda. Los ministerios y funcionarios del Estado tuvieron muy poco que ver con el diseño y operación de estas misiones¹². Fueron instaladas en los sectores populares de las principales ciudades del país y ejecutadas por efectivos de los cuerpos militares, coordinadores y personal de nacionalidad cubana (médicos, docentes y técnicos), personal de Petróleos de Venezuela (PDVSA), promotores de algunas gobernaciones y alcaldías, organizaciones y voluntarios comunitarios y jóvenes venezolanos formados en Cuba, agrupados en el “Frente Francisco de Miranda”.

La primera en experimentarse fue la Misión Barrio Adentro que consistió en ubicar un médico cubano, formado en salud integral comunitaria, por cada 250 familias, en los barrios populares. Vista la buena aceptación comunitaria de Barrio Adentro, le sucedieron las Misiones Robinsón I para la alfabetización y la Misión Sucre para preparar a estudiantes sin cupo universitario. Luego se abrieron la Misión Robinsón II, fundamentalmente para la prosecución de estudios básicos de los egresados de Robinsón I y, la Misión Ribas, dirigida a estudiantes con educación media no cursada o incompleta. Las misiones Robinsón y Ribas utilizaron métodos pedagógicos simplificados de teleclases, diseñados en Cuba¹³. También se creó la Misión Milagro para la atención oftalmológica de pacientes venezolanos de escasos recursos en centros de salud cubanos y, la Misión Mercal para resolver la situación de desabastecimiento alimentario que causó el llamado a paro petrolero en el 2003 y el acceso a una canasta básica de alimentos en los sectores populares. Luego aparecieron la Misión Vuelvan Caras, orientada hacia la

¹¹ DELIA, Yolanda y CABEZA, Luis F.: Las misiones sociales en Venezuela, ILDIS, Caracas 2008.

¹² DELIA, Yolanda y CABEZA, Luis F.: Las misiones sociales en Venezuela, ILDIS, Caracas 2008.

¹³ DELIA, ob.cit.

capacitación productiva de trabajadores informales y desempleados y la Misión Hábitat, con el propósito de acelerar la adjudicación de tierras a familias de sectores populares y la construcción de viviendas. Surgió también la Misión Miranda como “símbolo de la alianza cívico –militar” con el fin de captar nuevos reservistas militares para labores de defensa nacional, cooperación en el orden público y participación en el desarrollo social del país y la Misión Identidad, que tuvo como objetivo ceder a venezolanos y extranjeros residenciados en el país para que pudieran participar en los eventos electorales. Después del referéndum revocatorio, en noviembre del 2004 el Presidente llamó a todos sus partidarios en puestos de gobierno con el fin de presentarles el Plan Salto Adelante o Nuevo Mapa Estratégico para señalar los objetivos que permitirían lograr la reelección presidencial en los comicios del año 2006. En esta oportunidad, el Presidente hizo un llamado al compromiso con la revolución social y ordenó consolidar las misiones para avanzar en la confirmación de una nueva estructura de igualdad social. No habiendo escenarios electorales cercanos, la función de las misiones era armar las nuevas estructuras del Estado y el orden social revolucionario. En este sentido la finalidad de las misiones entre los años 2004 – 2005 fue: la desburocratización de las relaciones gobierno-pueblo, la incorporación de las fuerzas armadas en los programas públicos, la organización social, política y económica de las comunidades dentro de los valores colectivos, solidarios y humanos de la moral revolucionaria y el control del manejo y destino de los recursos provenientes del petróleo.

Entre los años 2004-2005, las misiones se asientan como estructuras paralelas al Estado. El paralelismo administrativo de las misiones se replicó en una estructura de atención separada de los sistemas públicos existentes, que llegó a visualizarse como un sistema integrado en sí mismo para atender el conjunto de necesidades de los sectores excluidos y consolidar en su interior los valores y símbolos de la revolución.¹⁴ A partir de esta lógica, las misiones comenzaron a expandirse en términos de atención para la población que ya estaba cubierta y, en consecuencia, también se extendieron en el tiempo, sobrepasando las condiciones previstas inicialmente para una actividad de carácter temporal y extraordinaria. Esta expansión se llevó a cabo por dos vías: por una parte, agregando a la atención inmediata la entrega de servicios y, por la otra, ampliando los niveles de atención para que la población cubierta pudiera proseguir dentro del sistema y las unidades de éste tuvieran cómo llenar los requerimientos de atención sin tener que acudir a los servicios públicos tradicionales.

La revolución social continuó su marcha entre los años 2005-2008 con los Consejos Comunales¹⁵, un segundo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 2007-2013 y nuevas misiones para la construcción de “Socialismo del Siglo XXI”. Pero no será sino hasta después de ganar la reelección en el 2006, que el Presidente pone en práctica la intención de avanzar en la revolución social, que ya no será democrática sino “socialista”. Esta intención se concreta en el Proyecto Nacional Simón Bolívar o “Los 5 motores” y en la propuesta de reforma constitucional presentada en el 2007. Es justamente en esta propuesta donde

¹⁴ DELIA y CABEZA, ob.cit.

¹⁵ Creados por la Ley de los Consejos Comunales de 10-04-06, GOE Número 5806., posteriormente se promulgó una nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales, GO N° 5453 el 28-12-09.

queda claramente expresado el concepto de las misiones como un sistema de administración paralela no sometible a control institucional.

La propuesta de la reforma cambiaba el concepto público de la administración del Estado, colocando sus instituciones bajo el mando de los órganos del poder revolucionario y, no al revés, a los órganos de gobierno bajo el control de las instituciones y las leyes; y elevaba las misiones a una categoría especial de administración en la que pueden experimentarse tanto nuevos sistemas de programas o servicios como de normas, leyes y pautas de organización territorial, social, y económica, a voluntad del Poder Ejecutivo.

Entre los años 2006 – 2008, aparece una nueva generación de misiones. Las de atención a personas en situación de calle (Misión Negra Hipólita), hogares en situación de pobreza extrema con jefatura femenina (Misión Madres del Barrio) y personas en situación de discapacidad (Misión José Gregorio Hernández). Y las dirigidas hacia la conformación de nuevas ciudades socialistas (Misión Villanueva), los Complejos Universitarios Socialistas, (Misión Alma Mater), la capacitación ideológica productiva de trabajadores (Misión Che Guevara) sustituyendo a la Misión Vuelvan Caras, y la creación de las comunas socialistas (Misión 13 de abril).

Así las cosas, haciendo el Presidente uso de la Ley Habilitante dictada por la Asamblea Nacional para que legisle, dictó el Decreto de Ley Orgánica de Administración Pública publicada en Gaceta Oficial Número 5890 extraordinario de 31-07-08. En el artículo 131 está la partida de nacimiento de esta figura o su recepción legal:

“La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.”

El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas”. (subrayado nuestro)

Los Municipios quedan de lado en toda la aplicación de estos programas sociales que funcionan de manera centralizada y excluyente territorialmente.

Además, con este “golpe de ley” se está reeditando por vía legal lo que fue negado en la propuesta de reforma constitucional en el referéndum de 02-12-07.

III. Re-centralización financiera

De espaldas a la Constitución, el Ejecutivo Nacional ha recrudescido los incumplimientos en las disposiciones legales sobre las transferencias para luego hacer cambios paulatinos en estas mismas leyes en un esfuerzo por legitimar el recorte financiero. Compartimos el análisis de Christi Rangel¹⁶ respecto a que las principales reformas que podemos destacar son:

1. En el año 2000 se modifican las leyes que regulan al FIDES y LAEE, con objeto de que 20% de los recursos de cada estado y municipio se ejecuten en proyectos propuestos por las comunidades organizadas. La intención era garantizar el gasto de estas transferencias en las necesidades más sentidas por la población, sin embargo, implicó la pérdida de poder de decisión de estados y municipios sobre el 20% de estos recursos.

2. En la Ley de Presupuesto correspondiente al año 2003, se decide cambiar la denominación de las utilidades cambiarias del Banco Central de Venezuela, pasando de ingreso ordinario a ingreso extraordinario. De esta manera, dependiendo el Situado de los ingresos ordinarios, disminuye el monto a repetirse.

3. Ante el repunte de los precios en el mercado internacional de hidrocarburos, la política del Ejecutivo ha sido la de estimar de forma muy conservadora los precios del petróleo en las leyes de presupuesto 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, para que los excedentes sean calificados como extraordinarios y de esta manera, evitar su distribución a través del Situado constitucional. Es decir, para que no llegue a los municipios y a los estados.

4. En 2006 fueron modificadas las leyes de FIDES y LAEE con objeto de incluir a los consejos comunales como nuevos beneficiarios de las mismas. La reforma del LAEE ocurrió el 9 de marzo y la de FIDES el 22 de marzo, siguiendo en ambos casos la misma lógica para el reparto de los recursos; así de los ordinarios que antes se repartían (otorgando 60% para los estados y 40% para los municipios), ahora se reparten 42% para los estados, 28% para los municipios y 30% para los consejos comunales. En cuanto a los recursos extraordinarios que ingresen a cualquiera de los dos fondos, ahora se otorgarán 30% a los estados, 20% a los municipios y 50% a los consejos comunales.

5. En 2007 el Ejecutivo Nacional decide, “para contener la inflación”, disminuir la alícuota del impuesto al Valor Agregado (IVA) en seis puntos porcentuales, además de aumentar la lista de productos exentos. El IVA es la fuente principal que nutre al FIDES, por lo que el monto a distribuirse entre estados, municipios y consejos comunales sufre una merma significativa.

Los hechos anteriores son prueba fehaciente de la disminución de los recursos subnacionales en medio del acrecentamiento del tamaño del sector público nacional; ya en el año 2006 el peso porcentual de los ingresos de estados y municipios respecto al total fue del 17%, igual al del año 1989. Esto implica que no se trata solamente de una re-centralización en los recursos, sino de un nuevo centralismo, por cuanto nunca antes el gobierno nacional concentró tantos ingresos fiscales como ahora.

¹⁶ RANGEL G., Christi: Desafíos financieros del municipio venezolano y propuestas para enfrentarlos, Revista Provincia N° 20, julio-diciembre 2008, Cieprol-Ula.

Una de las características más importantes de los nuevos principios constitucionales es la de la organización de diferentes regímenes para el gobierno y administración de los Municipios, tomando en cuenta la población, situación geográfica, desarrollo económico, y otros factores de importancia.

Así las cosas, la actuación del Ejecutivo Nacional está de espaldas a la Constitución y a los principios fundamentales que orientan el sistema de división político territorial venezolano y la asignación consecuente de recursos para municipios y estados.

IV. Irrupción de los Consejos Comunales

Los Consejos Comunales fueron creados por Ley, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.806, Extraordinario, del 10 de abril de 2006, con el nombre de Ley de los Consejos Comunales. En fecha 24 de abril se intentó ante el Tribunal Supremo de Justicia una acción de amparo constitucional contra esa Ley alegándose que invadía las competencias que tiene el Poder Público Municipal. Una vez más la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia eludió entrar al fondo del problema y la declaró inadmisibile *in limine litis*, con el argumento de que el amparo ejercido en forma autónoma contra actos normativos no puede estar dirigido contra el propio texto legal, sino contra los actos que deriven o apliquen el mismo (Sentencia N° 1286, de 25-06-07). Recientemente en fecha 28-12-09 se dicta una nueva ley con el nombre Ley Orgánica de los Consejos Comunales, publicada en Gaceta oficial N° 39.335.

Observamos que la figura de los Consejos Comunales no está contemplada en la Constitución de 1999, como sí lo estaba en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12-06-2002, y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, del 17-05-2005. En ambos instrumentos legales se concebía a los Consejos Comunales, junto con los Consejos Parroquiales, como instituciones del Poder Público Municipal, para permitir la participación de las comunidades en la planificación y en la gestión de los servicios locales. Así por ejemplo, en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública se disponía lo siguiente:

“Artículo 8. El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la red de consejo parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondían a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo. Los miembros de los consejos parroquiales y comunales tendrán carácter ad-honorem”.

Esta disposición fue suprimida por la Disposición Derogatoria Única de la Ley de los Consejos Comunales de 2006, como también lo fueron, por reforma de la ley el 6 de abril de 2006, los artículos 112, 111 y 114 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en los que se establecían regulaciones sobre los Consejos Parroquiales y

Comunales como instituciones del Poder Municipal, a fin de que no quedara ninguna duda de que los Consejos Comunales habían pasado a ser órganos descentralizados funcionalmente (en realidad desconcentrados), adscritos a la Presidencia de la República. Todo ello con la finalidad de someter los Consejos Comunales a la exclusiva regulación de las leyes y de los reglamentos nacionales, lo que significa transformarlos en organismos del Poder Nacional, desvinculados de la potestad organizativa de los Estados y los Municipios.

La vigente ley del 2009 regula el funcionamiento de estos Consejos Comunales así como los planes vinculados al desarrollo comunitario.

El nuevo instrumento legal define estas figuras como *“instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”* (art.2). (subrayado nuestro). Pareciera, por tanto, que el énfasis de la nueva Ley estaría en la determinación de esta figura como la viable, al margen de la división político territorial que establece la Constitución vigente, para construir el modelo socialista al que aspira el Ejecutivo Nacional.

Lo cierto es que la creación y regulación de los Consejos Comunales modifica sustancialmente la distribución del Poder Público en el ámbito territorial previsto en la Constitución vigente, porque se crea una red de organizaciones comunitarias desvinculada de las Parroquias, de los Municipios y de los Estados –los cuales carecen de facultad para regularlas-, y que dependen indirectamente del Ejecutivo Nacional. Pero además, se restan recursos que antes correspondían a los Estados y a los Municipios para engrosar los fondos que se transfieren a los Consejos Comunales. Todo esto se ha traducido en que los Municipios han perdido significación política, administrativa y financiera; y las Parroquias y los Consejos Locales de Planificación Pública han pasado a ser figuras decorativas.

Por otra parte, debemos señalar que la naturaleza jurídica de los Consejos Comunales no es clara. De un lado, se presentan como organizaciones de la Sociedad Civil en el ámbito comunitario, para realizar y promover la realización de actividades de interés general. Del otro, son administradores de dineros públicos, por lo que las personas a las que corresponda esta función pasan a ser empleados públicos¹⁷, con las correspondientes consecuencias que ello implica. También cabe plantearse que si se considera que los Consejos Comunales no son entes públicos sino organismos de la Sociedad Civil, es decir, que tienen carácter no gubernamental, estaríamos en presencia de una privatización de servicios públicos y no de una descentralización ni de una desconcentración¹⁸.

¹⁷ MORA BASTIDAS, Freddy Alberto: La responsabilidad de los consejos comunales derivada del ejercicio de la función pública, Revista Provincia Número18, julio-diciembre 2007, Cieprol-Ula, Mérida 2007.

¹⁸ RACHADELL, Manuel: La centralización del poder en Venezuela, Revista Provincia Número16, julio-diciembre 2006, Cieprol-Ula, Mérida 2006.

Los recursos de los Consejos Comunales, que recibirán de manera directa, son los siguientes: transferencias de las entidades político-territoriales, los provenientes de las leyes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos, lo recaudado por la prestación de servicios públicos que le sean transferidos, los generados por su actividad propia, donaciones.

En este enfoque que estamos presentando no pretendemos hacer una crítica destructiva de la figura de los Consejos Comunales como tal, sino plantear cómo se pretende a través de ellos destruir la institucionalidad de la vida local sin medir seriamente el impacto regulatorio de dichas figuras y de la ley que las crea en el contexto sociopolítico y territorial del país, sólo con un limitado y excluyente enfoque de geografía humana. Así, la creación de los Consejos Comunales como apéndices del poder central persigue la desmunicipalización del país.

Para Armando Rodríguez¹⁹ la ruta que bosqueja en la Venezuela actual el régimen normativo de los Consejos Comunales y la clara tendencia de su empleo con fines partidistas, apunta más a rememorar una estructura de poder imperial, con geometría vertical y estructura centralista y totalitaria, que a la vigencia de un escenario pluralista, con multiplicidad de centros de decisión política y ambientes de participación.

Compartimos la visión²⁰ que en los Consejos Comunales como una expresión más de organización comunitaria –expresión tan valiosa como otras que tienen su manifestación en lo popular-, pero no pueden sustituir al Estado en las funciones que le son propias por su estructura, recursos y prerrogativas. Sus voceros no pueden convertirse en unos funcionarios más que trabajan voluntariamente para el mismo; su finalidad es lo comunitario, atender las necesidades sentidas de sus miembros desde la libertad y la autonomía, para mejorar su calidad de vida y fortalecer al sujeto en su dignidad como ser humano.

La historia de las organizaciones populares ha demostrado que cuando ellas son secuestradas por organizaciones partidistas para lograr sus fines particulares, la desmovilización y el fracaso son inminentes.

V. La creación de autoridades regionales designadas por el Presidente de la República

La Ley Orgánica de Administración Pública, dictada por Decreto Ley por el Presidente de la República, que entró en vigencia en fecha 31-07-08 pretende legitimar la creación de un Estado dentro del Estado, al interponer por encima de autoridades regionales y municipales legítimamente electas a funcionarios designados a dedo por la

¹⁹ RODRIGUEZ, Armando: Participación ciudadana, institucionalidad local y Consejos Comunales en Venezuela, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 129, Ucv, Caracas 2007.

²⁰ QUIJADA, Laurence y MACHADO, Jesús: La nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales: Lo bueno, lo malo y lo oscuro, Revista Sic, N° 722, Caracas ,Marzo 2010.

simple voluntad del Presidente de la República. Estas autoridades tendrán recursos propios y podrán contar con el apoyo y dirección de la Milicia Bolivariana.

Estas autoridades tendrán poder para designar y aplicar políticas públicas en extensas áreas que abarcan la totalidad o parte de dos o más estados y sus respectivos municipios. Tendrán sus propios presupuestos y personal, y de forma paralela atenderían las competencias y responsabilidades de gobernadores y alcaldes en sus zonas respectivas.

Con estas nuevas figuras centralizadoras se deshacen todos los avances de descentralización realizados en los últimos veinte años y se concentra más poder en manos del Ejecutivo Nacional.

En el artículo 70 de la citada ley, el Presidente se arroga la potestad de designar autoridades regionales, las cuales dirigirán planes de ordenación y desarrollo del territorio aprobados por la planificación centralizada. A estas autoridades se les asignarán recursos de manera discrecional:

“La Presidenta o Presidente de la República podrá designar autoridades regionales, las cuales tendrán por función la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio, aprobados conforme a la planificación centralizada, así como, las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándoles los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto”.

Esta norma parece destinada a desconocer o menoscabar las atribuciones de autoridades electas por votación popular, como son los gobernadores, alcaldes y concejales, a los que al final se les restringirán a discreción los recursos legítimos que les deben llegar del Situado Constitucional y de la Ley de Asignaciones Especiales, mientras que los nuevos funcionarios regionales tendrán garantías de recursos para manejarlos discrecionalmente; o mejor dicho, a criterio del poder central que los ha designado.

Además, en esta ley se establece el tutelaje de estas autoridades regionales elegidas a dedo, por parte de la Milicia Bolivariana, la cual depende directamente del Ejecutivo Nacional, al igual que la conformación de las regiones antes señaladas.

Con estas nuevas figuras se diluirá la influencia y poder de los mandatarios regionales y locales, en el escenario de las competencias territoriales y de la distribución del poder en Venezuela.

VI. La creación de la Comisión Central de Planificación

Como una prueba más de la concentración del poder que está realizando el Ejecutivo Nacional, y para tener bajo su control absoluto a la Administración Pública, se desempolva el viejo fantasma de la “planificación centralizada”. Ésta es toda una joya de museo de la antigua Unión Soviética y de los demás países de la órbita comunista, la mayoría de ellos extintos o fracasados.

Esta Comisión Central de Planificación aparece institucionalizada en el Decreto Ley, de Ley Orgánica de Administración Pública de 31-07-08, como órgano superior de coordinación y control de la planificación. Así lo establece el artículo 44, mientras que el artículo 48 contempla que el encargado de presidirla es el Vicepresidente Ejecutivo. El artículo 57 la define como:

“...el órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada de la Administración Pública Nacional, de carácter permanente, encargado de garantizar la armonización y adecuación de las actuaciones de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional”.

Destacamos que la tendencia nacional e internacional en cuanto a Administración Pública se refiere, ha sido y es la descentralización, en razón de que la cercanía entre Administración y ciudadanos mejora la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de sus funciones. Las Declaraciones Internacionales de la Unión Iberoamericana de Municipalistas y de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal así lo han venido manifestando en forma contundente. Por tanto, resulta una contradicción y un retroceso la creación de la figura de la planificación centralizada. La centralización contribuirá a retardar la elaboración, puesta en marcha o modificación de los planes destinados a atender las necesidades regionales y locales. Nos preguntamos, ¿centralizar para qué?. Pues justamente como dice Rachadell²¹, para alcanzar propósitos contrarios a la descentralización: para impedir el desarrollo de la sociedad civil, para entronizar el clientelismo, el personalismo y la corrupción en el funcionamiento de los servicios públicos, para hacer imposible el control de la sociedad sobre el aparato público, para simular esquemas de participación cuando todas las decisiones dependerán del Poder Central.

Un sistema de planificación centralizado y obligatorio para los estados y municipios implica la subordinación de los entes territoriales, la negación de su autonomía y la imposibilidad de la definición de políticas públicas de acuerdo a las necesidades particulares de cada escenario territorial.

Recordamos el importante papel jugado por los representantes de estados y municipios en oposición a la reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República en diciembre de 2007²².

VII. Agonía del Federalismo y la Descentralización en Venezuela

Desde el Poder Central y con la solidaridad automática de la Asamblea Nacional y la anuencia de los otros Poderes del Estado, se han venido diseñando y configurando varias herramientas para lograr la nueva institucionalidad de un Estado Centralizado, a saber:

1. La modificación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que data de 2005 y se reforma en el 2006 por la Asamblea Nacional, con la finalidad de desvincular los Consejos Comunales de los Municipios.

²¹ RACHADELL, Manuel: ¿Descentralización para qué?, Revista Sic, septiembre-octubre 2008, número 708, Centro Gumilla, Caracas .

²² RANGEL, Christi, ob.cit.

2. La transformación de las Leyes de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), la cual se realiza en el 2006 por la Asamblea Nacional, con el propósito de incorporar a las comunidades en el manejo directo de los recursos de LAEE y FIDES y cambiar la forma de distribuir dichos recursos: el presupuesto ordinario se reparte asignando el 42% a las gobernaciones, el 28% a las alcaldías y el 30% a los Consejos Comunales; mientras que para los recursos extraordinarios corresponde el 50% para los Consejos Comunales, 30% para Gobernaciones y 20% para las Alcaldías.
3. Finalmente, la transformación del Sistema de Administración Pública Nacional que se hizo mediante el Decreto 1512 de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, en el 2006, y que modifica la adscripción de Institutos Autónomos y otros entes descentralizados para ser incorporados dentro del funcionamiento de la Administración Central y, a través de la reforma del funcionamiento de la Administración Central, que se concreta en enero de 2007, para dar paso a la constitución de los Ministerios del Poder Popular. En ella se articula directamente al Ejecutivo Nacional con las comunidades organizadas, así como el seguimiento y control de las misiones, sellando la centralización como estructura y como práctica de funcionamiento del sistema político.

Para los más optimistas²³ el federalismo y la descentralización sí están sobreviviendo al “chavismo”, aunque debilitados y algo agonizantes. El desenlace no se ve a corto plazo, en puertas está una lucha que librar para quienes creen en el sistema federal y en el municipalismo como instrumentos de perfección de la democracia y la libertad.

En estos últimos diez años lo que realmente ha ocurrido es un reforzamiento del presidencialismo en detrimento del Estado, una política de nuevo centralismo que ha debilitado las distintas instancias estatales y locales golpeando así las posibilidades reales de participación protagónica de la población. El fortalecimiento del presidencialismo ha implicado el sometimiento de las otras instancias del Poder Público tanto nacional como estatal y municipal al *dictum* del Ejecutivo Nacional. Hay ausencia de control sobre el poder y con ello se ha ido diluyendo la autonomía de las distintas instancias del Poder Público.

Hoy tenemos un Estado amorfo con una cabeza recrecida y un cuerpo raquítico. Se aspiraba en estos años a la renovación del aparato estatal, pero más bien lo que ha ocurrido es su desintegración. Este proceso de desaparición del Estado, en contraste, ha reforzado un grave problema cuyas consecuencias apenas hemos comenzado a sentir y es la anomia que muchas veces se manifiesta como anarquía social. El Estado ha ido perdiendo la capacidad para imponer la autoridad. El Estado de Derecho es anémico por no decir inexistente²⁴.

Otro elemento que señalamos es la reforma²⁵ por la Asamblea Nacional de de la Ley de Descentralización, escamoteando a los Estados las competencias en materia de

²³ RANGEL, Christi: ob.cit.

²⁴ Editorial de la Revista Sic, Número 708, 2008, Centro Gumilla.

²⁵ GO N°.....

carreteras, puertos y aeropuertos a favor del Poder Central. Ésta es una estocada fulminante para el proceso de descentralización del que venimos hablando.

No podemos dejar olvidado el contenido de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 22 de febrero de 2010²⁶ que también es centralizador. Pero especialmente queremos destacar la creación de los Distritos Motores de Desarrollo (Art.6). Estas figuras pueden ser creadas por el Presidente de la República, paralelamente a la organización político territorial de la República, discrecionalmente respecto a su ámbito territorial y extensión. Es decir de espaldas a Gobernaciones y Municipios, por ejemplo. La finalidad de estos Distritos es impulsar proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, para lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de “facilitar la transición hacia el socialismo”. Entendemos, que a través de la organización político territorial establecida en la Constitución no se puede facilitar la transición hacia el Socialismo.

VIII. El Nuevo Distrito Capital y el Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas

Se crea el Distrito Capital a través de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, en abril de 2009²⁷. Y después se establece un Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, a través de una ley especial con ese nombre.²⁸ Esta ley deroga la Ley Especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000. Ambas figuras ya fueron descritas en el capítulo referido a las entidades locales.

Así las cosas, en este punto diremos sobre la entidad del Distrito Capital que es una acción política que constituye un nuevo revés para el municipalismo en Venezuela, ya que superpone una figura cuyas autoridades no serán electas directamente por los ciudadanos sobre el existente Distrito Metropolitano que, como gobierno municipal en un segundo nivel, sus autoridades si son electas por los ciudadanos en forma directa y democrática. Además hay un evidente paralelismo para tener el control de la ciudad de Caracas, ya que el Alcalde de “Caracas” queda en segundo plano frente al Jefe del Distrito Capital, designado por el Ejecutivo Nacional.

Sobre el Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas diremos que lo primero que se elimina con esta nueva Ley es el propio Distrito Metropolitano.

Esta ley ha sido demandada en nulidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia por el gobernador del Estado Miranda, en fecha 14 de octubre de 2009. Específicamente la pretensión de nulidad es contra la Disposición Transitoria Primera y el cardinal 3 del artículo 11 de la referida Ley.

La Sala Constitucional admitió dicha demanda el 13 de abril de 2010 para su trámite, y declaró improcedente la medida cautelar de suspensión de efectos. El

²⁶ GO N° 5963, de 22 de febrero de 2010.

²⁷ G.O. N°.....

²⁸ G.O. N° 39276 del 01-10-2009.

demandante alega la violación de los principios de descentralización, de la potestad de legislar de los Estados, del debido procedimiento y participación, y la merma de sus recursos fiscales.

Este nuevo régimen para Caracas plantea la figura del Alcalde Metropolitano, de un Cabildo Metropolitano y Contraloría Metropolitana, y elimina expresamente la figura del Procurador Metropolitano como órgano auxiliar en la ley anterior. Y se omite lo referente al Consejo de Gobierno que existía con la ley anterior.

También se mantiene el ámbito territorial del Área Metropolitana de Caracas como existía, es decir, los municipios Libertador (del Distrito Capital) y, Baruta, Chacao, El hatillo, y Sucre (del Estado Miranda). Manteniendo el nivel metropolitano y el nivel municipal.

Destacamos en el ámbito fiscal que el ingreso tributario que tenía el Distrito Metropolitano anterior en el ramo de timbre fiscal, se pasa al nuevo Distrito Capital. Por tanto se debilita fiscalmente a esta nueva Área Metropolitana como institución de gobierno local para Caracas. Se le elimina el situado constitucional, y se le atribuye entre 0,5 % y 5% proveniente del situado constitucional del Distrito Capital. También le desaparece el subsidio de capitalidad, que ahora es del Distrito Capital.

Sobre las competencias diremos que se le asigna como competencia fundamental la planificación y coordinación en ordenación urbana, protección del ambiente, promoción y dirección de mancomunidades, contribución en la gestión tributaria de los municipios que lo integran, transferir competencias y servicios a las comunidades, etc. Prácticamente se le despoja de competencias propias como antes tenía.

En general, si bien se mantiene casi igual la figura de Gobierno Metropolitano, se le ha debilitado tanto financieramente como políticamente a favor del Distrito Capital y su autoridad, con la intención de que el Ejecutivo Nacional tenga injerencia directa sobre estas instancias locales de gobierno.

IX. Irrupción de la Comuna como entidad local territorial

Para poder medir el impacto de la comuna como entidad local territorial, en el ordenamiento del Poder Público Municipal, es necesario ver el nacimiento de la misma como “expresión del Poder Popular” y como instrumento para edificar el estado comunal.

Así planteado, la Ley Orgánica del Poder Popular²⁹ establece la comuna y al consejo comunal, la ciudad comunal y los sistemas de agregación comunal, como instancias del Poder Popular (Art.15). Esta misma ley define qué es el Estado comunal (Art.9). También en esta ley se establecen como ámbitos del Poder Popular: la economía comunal, la contraloría social, la ordenación y gestión del territorio, la justicia comunal y la jurisdicción especial comunal (Arts. 18-22).

²⁹ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, martes 21 de diciembre de 2010, N° 6011 Extraordinario.

Pero es en la Ley Orgánica de las Comunas³⁰ donde adquiere partida de nacimiento la Comuna como espacio socialista y entidad local, definida como:

“La integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.” (Art.5).

Y tendrá como propósito fundamental la edificación del estado comunal (Art.6). En esta Ley aparecen definidas las siguientes figuras relacionadas con la Comuna: Banco de la Comuna, Cartas comunales, Carta fundacional, Comunidad, Comunidad organizada, Consejo de Economía Comunal, Consejo de Contraloría Comunal, Distritos motores de desarrollo, Ejes estratégicos de desarrollo territorial, Estado comunal, gaceta comunal, instancias del Poder Popular, Sistema económico comunal, socialismo (Art.4). La organización y funcionamiento se determinan a través del Parlamento comunal, Consejo ejecutivo, Consejo de Planificación Comunal, Consejo de Economía comunal, Banco de la Comuna, Consejo de Contraloría Comunal, Justicia Comunal (arts. 21 al 57).

Pero debemos precisar que todo este escenario de geografía alternativa, debe contemplarse en el desarrollo y articulación de las siguientes normas³¹: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social. Todo un entramado legal para debilitar definitivamente el régimen municipal constitucional existente en el País. Observamos que todo el sistema comunal sigue inspirado como adelantamos en el punto uno de este ensayo, en esta visión de geografía crítica y radical del poder, de energía geométrica, de geografía de las desigualdades, de geografía alternativa, cultivada por la geógrafa anglosajona Doreen Massey, profesora investigadora de la Open University del Reino Unido. Es más, el Ejecutivo Nacional publicó en Venezuela su obra *La Ciudad Mundial: Caracas 2008*, Editorial El Perro y la Rana.

Y además en el Poder Central existe el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (17-07-2009), que a través de sus competencias incidirá sobre esta nueva entidad territorial local, lo que evidencia la dependencia de esta figura del poder central, para así acorralar al municipio y las demás entidades territoriales municipales. Son competencias del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social:

1. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de participación ciudadana en el ámbito de las comunas.

2. La realización del análisis de la gestión de la economía comunal en el país y formulación de las recomendaciones a los órganos y entes competentes.

³⁰ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, martes 21 de diciembre de 2010, N° 6011 Extraordinario.

³¹ GOE, N° 6011 de 21-12-2010.

5. Definir los mecanismos para la participación del sector público y privado en la planificación y ejecución de planes y programas relacionados con el desarrollo de la economía comunal. En este sentido, servirá de enlace entre los entes involucrados y las iniciativas populares cuando las circunstancias así lo requieran.

6. Impulsar el desarrollo del sistema microfinanciero en actividades tendentes al desarrollo de la economía comunal.

7. Propender al desarrollo de las actividades de comercialización y explotación en todos los sectores vinculados a la economía comunal, con especial énfasis en el sector rural.

8. Definir las políticas para los programas de capacitación en áreas determinantes para el desarrollo de la economía comunal, en especial la adquisición de conocimientos técnicos para el procesamiento, transformación y colocación en el mercado de la materia prima.

9. Establecer las políticas para el fomento de la economía comunal, estimulando el protagonismo de las cooperativas, cajas de ahorro, empresas familiares, microempresas y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo de bajo el régimen de propiedad colectiva sustentada en la iniciativa popular.

10. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de promoción, ejecución y control y articulación de las actividades tendentes a la progresiva cogestión de responsabilidades sociales desde el Estado hacia las comunidades o grupos organizados, así como a la generación de los espacios de la participación protagónica en los asuntos públicos mediante el impulso a la iniciativa popular y otros mecanismos de participación protagónica.

12. Diseñar, estructurar y coordinar la formación en las comunidades urbanas y rurales en materia de medios de participación popular y gerencia pública local.

15. Fomentar la organización de consejos comunales, asambleas de ciudadanos y otras formas de participación comunitaria en los asuntos públicos.

16. Diseñar e instrumentar mecanismos de enlace entre los ciudadanos y la Administración Pública, con los Estados y los Municipios, y las demás expresiones del gobierno local, en aras a generar espacios de cogestión administrativa, y promover el control social de las políticas públicas.

Conclusiones

Llegados a este límite después de plantear la realidad venezolana de los municipios, entidades locales, y autoridades locales, y el jaque constante al que están siendo sometidos por el Poder Central, podemos arribar a algunas conclusiones situacionales, más no definitivas ni irreversibles:

1.- La Venezuela de hoy, al igual que antes ocurrió en otros países de América Latina, retrocede en el proceso de cambio de este paradigma centralizador que inició en 1989 con el fenómeno de la descentralización.

2.- Los Alcaldes y gestores municipales aún tienen en sus manos como desafiar los intentos de deslegitimación, asfixia financiera y sustitución por una nueva forma de poder. Consideramos que tienen de su parte la experiencia en la atención de los asuntos locales y potestad sobre algunos recursos propios que de ser conjugados de manera inteligente con las redes sociales y comunitarias en formación, les permitirán crear sinergias positivas en el cumplimiento de sus competencias y, también, contribuirán a la defensa de los valores democráticos.

3.- Los gobiernos locales deben superar el aislamiento entre ellos y procurar sólidas relaciones intergubernamentales, tanto para la coordinación y cooperación de sus gestiones como para constituirse en bloque de defensa, denuncia y lucha por los intereses de sus comunidades.

4.- Se ha producido un retroceso en las relaciones Estado-sociedad ya que el protagonismo otorgado a los Consejos Comunales y su desvinculación del municipio pretende desdeñar los pequeños pero importantes avances que se habían dado en las relaciones entre comunidades organizadas y los gobiernos locales en la planificación conjunta, la evaluación y el control de gestión. Además la intención de sustituir una entidad autónoma como el municipio con representantes legítimamente electos, por una entidad dependiente del Poder Central que impone sujeción política y negación del pensamiento plural y democrático.

Para concluir diremos con Aller que “.....*prescindir del régimen municipal en la organización política de los Estados y no conceder a las localidades en que una nación se divide la suficiente autonomía, aunque si perjudicar los intereses generales, es destruir las mismas bases en que la sociedad se funda. La historia de la Humanidad nos demuestra que en toda agrupación política han existido tres organismos: la familia, el municipio y la nación. Los tres combinan y competan para asimilarse a lo que es la sociedad naturalmente considerada: la familia es al municipio lo que éste a la nación*”. (Domingo Enrique Aller: *Exposición elemental teórico-histórica del Derecho político*, Librería de Victoriano Suárez, Madrid 1875).