

## **Democracia y gobiernos locales: una nueva oportunidad**

**Publicado en la Revista SIC 758 de Septiembre – Octubre 2013**

**Christi Rangel Guerrero<sup>1</sup>**

En Venezuela es urgente el rescate de la institucionalidad democrática como primer paso para enfrentar los graves problemas de impacto colectivo que estamos padeciendo: desabastecimiento, inflación, inseguridad, servicios públicos insuficientes y mediocres, subempleo, opacidad del sector público, corrupción y límites a las libertades de expresión e información, son los más acusados por los ciudadanos en diversas encuestas y los que más se refieren en medios impresos y redes sociales. A pesar de la constante retórica oficialista a favor del gobierno de calle, la participación ciudadana, el poder popular, y los desarrollos legislativos que pretenden la construcción del Estado Comunal<sup>2</sup>, los aspectos consustanciales a la democracia están siendo intencionalmente debilitados desde el poder ejecutivo.

No basta la realización de elecciones periódicas entre ciudadanos libres y que prevalezca la voluntad de la mayoría, es fundamental la competencia política en la que todos los participantes tengan las mismas oportunidades y las mismas garantías en el ejercicio de los derechos políticos (elegir y ser elegidos); que existan órganos con diferentes bases de representación, autónomos e independiente para ejercer verdaderos contrapesos al poder; que sea posible la participación ciudadana fundada en el pleno acceso a la información pública para poder influir, nutrir y controlar con conciencia la gestión de gobierno; que, sistemáticamente, se practique la rendición de cuentas de quienes están en cargos públicos de elección o de libre nombramiento, con indicadores que permitan medir la eficiencia económica y el impacto social integral de cada gasto y de cada medida de recaudación de ingresos (impuestos, tasas, contribuciones especiales, aportes parafiscales, precios públicos y gestión del patrimonio nacional); y, sin pretender establecer un listado definitivo, es muy importante que el diseño del sistema electoral transmita confianza por su transparencia y ecuanimidad. La posibilidad de limitar el ejercicio de la autoridad, sobre todo, la que se ejerce desde el poder ejecutivo nacional es esencial, bien sea a través de otros poderes públicos, otros niveles de gobierno y el empoderamiento plural y libre de la sociedad civil organizada.

En este sentido, la organización del sector público en varios niveles de gobierno, desde el punto de vista político, ha sido concebida como complemento de la división horizontal del

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales, profesora de la FACES - ULA

<sup>2</sup> Brewer-Carías (2011) describe de forma detallada el impacto jurídico y político de la sanción de un conjunto de Leyes Orgánicas para la creación del Estado Comunal por parte de los diputados de la Asamblea Nacional saliente en diciembre de 2010.

poder en el ejercicio de contrapesos y los gobiernos locales como la mejor posibilidad de ejercicio de la democracia, por razones que más abajo serán listadas. Antes, es forzoso aclarar las características que debe tener el gobierno local, por cuanto, la propuesta gubernamental basada en consejos comunales y comunas como instancias para el ejercicio del poder popular y la participación, publicitadas como mecanismos de autogobierno, distan considerablemente de ser un poder independiente. Veamos: para poder existir dependen del registro y reconocimiento de una instancia del ejecutivo nacional (Comisión Presidencial del Poder Popular para las Comunas), que actúa discrecionalmente<sup>3</sup>, así que no gozan de autonomía política; la disponibilidad de recursos está sujeta a la decisión de la plenaria del Consejo Federal de Gobierno<sup>4</sup>, sin que existan elementos objetivos que orienten su distribución y que lleguen de forma constante, por lo tanto, no tienen autonomía financiera; la disposición legal que prevé como objetivo de los consejos comunales el fortalecimiento del modelo socialista, somete su funcionamiento a la filiación política con el partido de gobierno, niega el principio constitucional garante del pluralismo y compromete la autonomía y libertad en la ejecución de sus proyectos, lo que incrementa los riesgos de captura por grupos de interés que tratarán de mostrarse complacientes con el líder de turno para recibir sus favores en pos de intereses particulares y en detrimento de los generales (Rangel, 2010); adicionalmente, aunque sus voceros se escogen mediante elecciones por mayoría simple, éstas no ocurren mediante el sufragio universal directo y secreto.

En contraste, el municipio, institución de larga historia en Venezuela, con autonomía política conferida en la Constitución, creado allí donde hay poblaciones establecidas con identidad, características y necesidades comunes, dotado de recursos fiscales y subvenciones suficientes que garanticen autonomía financiera para ejercer competencias bien delimitadas, tiene el potencial de:

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

---

<sup>3</sup> Las denuncias por la falta de respuesta de la autoridad competente ante la solicitud de registro y adecuación de los consejos comunales a la Ley vigente, se han expresado en medios impresos (EL NACIONAL - Lunes 08 de Noviembre de 2010, sección Comunidad, Correo del Caroní 8 de Diciembre de 2010), a través de recursos judiciales de abstención o carencia (como el ejercido por el Consejo Comunal El Peñón, del Municipio Baruta, expediente N° 8797 del 17/12/2010 y el del Consejo Comunal Santa Rosa de Lima y las Mesetas, expediente N° A P42 – N – 2010 – 000685); acciones de amparo constitucional como la ejercida por el Consejo Comunal La Ermita, en el Estado Táchira, expediente N° 19.570 – 2008, y el hecho de que se ha conformado un Frente de Consejos Comunales Excluidos cuyo portal web es <http://consejoscomunalesexcluidos.blogspot.com>

<sup>4</sup> El reglamento del Consejo Federal de Gobierno (decretado por el presidente Hugo Chávez en abril de 2011) establece una engorrosa estructura burocrática en la que predomina la representación de quienes defienden los intereses del partido de gobierno PSUV.

- ✓ Los puntos anteriores estimulan el interés individual en la política y el deseo de participar.
- ✓ Sensibilizar mucho más a los gobernantes sobre los problemas de sus electores y que éstos presionen para que haya rendición de cuentas.
- ✓ Ejercer una gestión de gobierno más acertada y eficiente que otros niveles, puesto que al tratarse de grupos poblacionales más pequeños los problemas se conocen, delimitan y atienden con más rapidez.

Lamentablemente, el municipalismo en Venezuela, que fue reivindicado con las Leyes de Régimen Municipal de 1978 y 1989, ha sufrido reveses con los esfuerzos de deslegitimación llevados adelante por el ejecutivo nacional, a través de un discurso fustigador desde las más altas esferas; creación y modificación de instrumentos legales que, entre otros impactos, condicionan la creación de nuevos municipios a circunstancias imposibles de cumplir, limitan o sustraen significativos recursos y desdibujan su ámbito competencial; implantación forzosa de instancias paralelas; y la asfixia financiera encubierta, aplicada selectivamente a través de la política presupuestaria.

### **Sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y la política presupuestaria**

A pesar de que los municipios disponen de instrumentos fiscales (siete impuestos, tasas por servicios administrativos y contribuciones especiales por plusvalías y mejoras), en su mayoría dependen de las transferencias intergubernamentales, específicamente, del Situado Constitucional (Rangel, 2008), cuyo tamaño es directamente proporcional al tamaño del presupuesto ordinario nacional. Al respecto, desde el año 2007, la política presupuestaria se ha alejado de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para minimizar el tamaño de sus ingresos ordinarios y así evitar la distribución de recursos que corresponde a los estados y los municipios. El presupuesto nacional ha dejado de ser el único instrumento para la obtención de ingresos y la ejecución del gasto público, ya que la empresa PDVSA, ha venido asumiendo competencias en materia de salud, educación, vialidad, vivienda, transporte, entre otras, que corresponden al ejecutivo. Pero no se trata sólo de PDVSA, numerosos fondos extrapresupuestarios se han creado desde el año 2004 con dineros públicos y al margen de los controles debidos, entre ellos: el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FONDESPA), el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), el Fondo Conjunto Chino Venezolano, el Fondo Miranda, el Fondo Bicentenario, el Fondo Único de Registros y Notarías y el Fondo Gran Volumen. A esta práctica se deben añadir; la política intencionada de subestimar el precio del petróleo, el tipo de cambio y la tasa de inflación (variables referenciales en la formulación presupuestaria), para así aprobar presupuestos deficitarios sin que se hagan los ajustes en la proporción que corresponde durante su ejecución; crear contribuciones parafiscales con destino específico, que no se distribuyen, e incrementar la deuda como fuente de financiación (extraordinaria) en tiempos de bonanza petrolera, que tampoco se distribuye. Estados y municipios quedan bastante marginados en las expansiones del gasto público que se realizan a través de créditos adicionales, y quedan excluidos del todo de las ejecuciones

extrapresupuestarias. Por ejemplo, en el presupuesto del año 2011, mientras el gasto nacional se expandió casi un 83%, los recursos para gobernaciones y alcaldías distribuidos por las transferencias formales existentes, apenas crecieron en promedio un 28%. Por otra parte, ha crecido la entrega de recursos por fuera de las transferencias para beneficiar a gobiernos subnacionales “escogidos” o a las instancias paralelas de autoridades nombradas como el Distrito Capital creado en 2009, que entre los meses de enero y julio del año 2012 recibió el 4% del monto total de los créditos adicionales aprobados por la Asamblea Nacional, mientras que los 365 municipios del país recibieron en conjunto el 5%.

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

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

#### Referencias Bibliográficas

Brewer-Carías, Allan (2011) “La desconstitucionalización del estado de derecho en Venezuela: del Estado democrático y social de derecho al Estado comunal socialista sin reformar la constitución” en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzzi (Coord.), Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia, Anuario 2010-2011, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización. Caracas, pp. 37-84

Rangel G., Christi (2010) “Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela” en Procesos Históricos, N° 17, enero – julio, pp. 70 – 92 [en línea] disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/30366/1/articulo6.pdf> consultado el 9 de agosto de 2013

Rangel G., Christi (2008) “Desafíos financieros del municipio venezolano y propuestas para enfrentarlos” en Revista Provincia N° 20 julio - diciembre, CIEPROL – ULA, pp. 89 – 112,