

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 VENEZUELA: DA DESCENTRALIZACIÓN IMPERFECTA A LA CENTRALIZACIÓN ABSOLUTA
Autor(es)	Ignacio Cardona Luis Schloeter Carlos Urdaneta Troconis
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap4

Título do livro	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Rebello Tavares
Volume	4
Série	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-022-6
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

VENEZUELA: DA DESCENTRALIZACIÓN IMPERFECTA A LA CENTRALIZACIÓN ABSOLUTA

Ignacio Cardona¹
Luis Schloeter²
Carlos Urdaneta Troconis³

1 INTRODUCCIÓN

Venezuela es un Estado federal en los términos definidos en la Constitución Nacional y organizada en 23 estados, un distrito capital y las dependencias federales. Los 916.445 km² de su territorio se organizan en 335 municipios. La proyección de población nacional al 30 de junio de 2019 es de 32.219.521 habitantes.⁴ La población urbana sobrepasa el 90%; específicamente, más del 75% de la población nacional reside en ciudades de 100.000 y más habitantes.

Este capítulo busca hacer un análisis histórico del proceso de descentralización, con énfasis en la gobernanza metropolitana, en el caso venezolano. Un proceso que ha estado marcado históricamente entre el marco legal que define a la República como un Estado federal *versus* el poder todopoderoso del Estado centralizado.

El capítulo comenzará con unos antecedentes que buscan enmarcar el proceso de descentralización en la tradición ideológica venezolana desde la formación del período colonial, y explicar en ese contexto los primeros pasos hacia la descentralización ocurridos a mediados de la década de 1980.

Posteriormente se explicará el proceso de lo que hemos denominado una descentralización imperfecta, un proceso progresivo de transferencia de recursos y competencias a los gobiernos locales desde el poder central y que tiene su fase culminante en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2006. Se explican algunas críticas a este proceso de descentralización que se considera aún imperfecto, pero

1. Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Especialista en desarrollo urbano e habitación del Banco Interamericano de Desarrollo.

3. Profesor de la Universidad Simón Bolívar.

4. Disponible en: <<http://www.ine.gov.ve/>>.

que va definiendo una arquitectura institucional donde el municipio es la unidad política de rango institucional en la búsqueda de una democracia participativa.

Luego, se explican un proceso progresivo de recentralización institucional y desmontaje del aparato institucional descentralizado que puede resumirse a tres niveles: i) el nivel estatal, con la instalación de jefes de gobierno con espacios geográficos delimitados bajo el control directo del Ejecutivo nacional que funcionarán en paralelo a los estados regionales establecidos en el marco legal y constitucional; ii) el nivel municipal, con la creación del Poder Comunal con la transferencia obligatoria de recursos y competencias municipales a las llamadas comunas con relación directa con el vicepresidente, constituyéndose un sistema de gestión y planificación local por fuera del aparato constitucional coordinado por grupos y funcionarios no electos; y iii) el nivel metropolitano, con una serie de decisiones paulatinas que terminan por eliminar los gobiernos metropolitanos existentes para el año 2017.

El análisis del marco normativo de estas decisiones nos lleva a concluir el evidente socavamiento actual del sistema democrático venezolano a partir del desmontaje de su descentralización institucional.

2 ANTECEDENTES

2.1 Emergencia de un poder nacional todopoderoso

Históricamente en Venezuela, el Ejecutivo nacional ha desempeñado un papel dominante en la determinación de los destinos del país y sus niveles de gobernanza, incluyendo el nivel metropolitano. Su supremacía casi absoluta ha ocurrido incluso desde antes del nacimiento de la nación como Estado independiente, en la era colonial, a través del monopolio comercial en el intercambio con la corona española (Lieuwen, 1965). Y llegando a niveles extremos cuando Venezuela se transformó en un país petrolero monoprodutor a partir de la década de 1920 (Hellinger, 1991). Ese Estado como intermediador de todos los intercambios socioeconómicos lo convierten en un organismo todopoderoso centralizado.

Bajo estos preceptos ideológicos heredados de la tradición colonial, Venezuela se estructuró a partir de la definición de estrategias y estandarización técnico-normativas desde el poder central, y la aplicación y gestión anivel municipal de estas normativas.

Es así como en el período de la dictadura militar entre 1953 y 1958, la Caracas metropolitana registrará un fuerte intervencionismo del poder nacional expresado la conformación de la capitalidad de Caracas, con la construcción de grandes obras de infraestructura y servicios. La consolidación de esta capitalidad, junto a un proceso de terciarización de la economía ocurrida como consecuencia

de la dependencia económica (Gilbert, 1998), especialmente de la renta petrolera, termina por intensificar la migración del campo a la ciudad para consolidar a las ciudades capitales de estado, especialmente Caracas, como verdaderos centros metropolitanos. Entre 1936 y 1950, la llamada población urbana de Venezuela, había saltado del 28,9% de la población nacional al 47,9% (llegando al 62,5% en 1961); el aumento poblacional del Distrito Federal – territorio metropolitano de la ciudad de Caracas – era significativo, con un incremento del 36,3% entre 1936 y 1941, y 97,4% de aumento poblacional entre 1941 y 1950 (Venezuela, 1962). La metropolitanización sectorial del territorio venezolano era ya irreversible.

En 1958, cae la dictadura y se inicia el período democrático y en 1961 se aprueba una Constitución que tendrá vigencia hasta 1999. García-Guadilla (2009) enfatiza como a partir de este período se consolida el carácter rentista y altamente centralizado del modelo desarrollo económico, político y de planificación en Venezuela, proceso que ya se venían observando desde el período colonial y que se terminó profundizando con la transformación del país en un Estado conectado al sistema capitalista mundial a través de la renta petrolera manejada directamente por el Estado central. A partir de 1958, los gobiernos democráticos asumen una estrategia política que pretendía ralentizar la migración del campo a la ciudad frenando sustancialmente las inversiones públicas en las capitales de estado, especialmente en Caracas, con la idea de la desconcentración del territorio (Negrón, 1995). Aun así, la construcción de grandes obras de vialidad, grandes complejos habitacionales y de servicios (educacionales, asistenciales y recreacionales), así como de transporte masivo de personas (metro de Caracas) continúan en el período democrático.

En ese momento, la inestabilidad política producto del sistema democrático apenas incipiente genera un ambiente sociopolítico amenazado, además que la histórica centralización del poder administrativo hacía notorio la ausencia de capacidades en estados y municipios para asumir competencias (Delfino, 2005).

2.2 Primeros pasos hacia la descentralización

La uniformidad en los planes locales gestionados desde el poder central va generando, paulatina pero sostenidamente, una demanda político-ciudadana de una regionalización en las estrategias de planificación. En este contexto, la Constitución de 1961, en su art. 25, reafirmaría a los municipios como las unidades políticas primarias y autónomas dentro de la arquitectura institucional de la república, en un poder público organizado a tres niveles: nacional, estatal, y municipal.

Es así como comienza a generarse paulatinamente una descentralización institucional, sin llegar a consolidarse una descentralización político-administrativa. Comienzan a desconcentrarse las competencias del poder público a través de múltiples institutos autónomos, fundaciones, fondos, sociedades y empresas del

estado (Mendoza, 2019) creadas muchos de ellos con oficinas regionales pero manejados desde el poder central. En este contexto termina por generarse una excesiva burocratización del aparato del Estado todopoderoso con una compleja urdimbre normativa e institucional cada vez más ineficaz, con unos estados apéndices con pérdida creciente de importancia tanto a nivel económico como a nivel político y administrativo (Delfino, 2005).

Es entonces cuando modelo rentístico-petrolero termina por agotarse a comienzo de los 1980. Una intensa crisis económica que arrojó a toda Latinoamérica marca un quiebre la noción del Estado todopoderoso y centralizado. La reducción del gasto público del poder nacional en las ciudades se evidenció claramente en la reducción de la actividad pública en temas como la vivienda de interés social y en el subsidio de los servicios públicos. Este fenómeno termina por incrementar efectos socio-espaciales negativos del modelo de desarrollo, tal como la intensificación de niveles de inequidad territorial con sectores más dependientes del Estado central que terminan por estar menos atendido. Esto redundaba también en la reducción de los niveles de gobernabilidad general y, particularmente, de la gobernabilidad urbana en territorios metropolitanos (García-Guadilla, 2009); así la emergencia paulatina de grupos políticos regionales en demanda de atención por parte del Estado.

Finalmente, la combinación entre este clima político a favor de la descentralización junto con la crisis económica y sus implicaciones en la reducción presupuestaria iniciada a mediados de 1982 (Mendoza, 2019), hace obligatorio el reordenamiento de la inmensa burocracia centralizada para dar paso a una administración descentralizada más eficiente y cercana a las necesidades del ciudadano.

3 RUTA DE UNA DESCENTRALIZACIÓN IMPERFECTA

3.1 El comienzo de la descentralización en Venezuela

Fue así como en 1984 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro), organismo que, a partir de una serie de consultas a diferentes actores tanto del mundo político como de la sociedad civil (Carvajal, 2008), terminan por definir lineamientos en materia de descentralización política y administrativa junto a una necesaria reorganización del gobierno central (Delfino, 2005). De estas recomendaciones resalta la recomendación de organizar una elección directa de gobernadores, así como la transferencia de competencias nacionales a los gobiernos locales.

En consecuencia, 1989 será un hito en el proceso de descentralización venezolana cuando surgirán tres icónicos instrumentos normativos en materia de

descentralización. Primero, la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado⁵ que regularía la elección directa de los gobernadores de estado hasta la fecha nombrados directamente por el Ejecutivo nacional. Segundo, la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal,⁶ originalmente promulgada en 1978, donde destaca la creación de la figura del alcalde como jefe del Poder Ejecutivo municipal. Tercero, la innovadora Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público⁷ cuyos dispositivos favorecieron significativamente el proceso de descentralización con una arquitectura del estado más enfocado en los municipios en la propia República (Mendoza, 2019). En ella se regularía la transferencia progresiva desde el poder central hacia las regiones de los servicios públicos y recursos financieros en materia de planificación, coordinación y promoción del desarrollo integral regional y local. Este andamiaje institucional va creando una descentralización que va más allá de su consideración como técnica organizativa para irse transformando progresivamente en una política de Estado (Delfino, 2005).

Así, el 3 de diciembre de 1989 se realizan en Venezuela, y por primera vez su historia, la elección directa de alcaldes y gobernadores, marcando un nuevo hito en la historia de la descentralización venezolana. Entre muchos de sus efectos positivos, este proceso dio lugar a la emergencia de nuevos liderazgos políticos a nivel nacional, la exigencia de respuestas particulares siguiendo las propias identidades regionales, así como la aparición impetuosa de las particularidades culturales de las regiones en la escena nacional. Las ventajas de este proceso de descentralización comenzaban a mostrarse con mucha claridad.

3.2 El conflicto gobierno local *versus* gestión metropolitana

Pero junto a las ventajas de la descentralización, surgen también sus conflictos, como es el caso de la relación entre gobiernos locales y gestión metropolitana. El caso particular de Caracas, la capital de la República sirve para evidenciarlo, donde se termina desarrollando un proceso de fragmentación de municipios basado en el principio de proximidad (Paiva, 2001) con lo cual la Caracas metropolitana pasa a tener cinco municipios conurbados. Comienza a aparecer entonces un conflicto sostenido de gobernanza entre la mirada vecinal y acercamiento a la necesidad de las comunidades, usualmente gestionado desde el nivel municipal *versus* la mirada metropolitana para consolidar necesidades técnicas de articulación a mayores escalas.

5. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 4.086, de fecha 14 de abril de 1989.

6. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 4.109, de fecha 15 de junio de 1989.

7. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 4.153, de fecha 28 de diciembre de 1989.

Buscando afrontar esa diatriba entre mirada local y mirada metropolitana, se dicta en 1993 el Reglamento Parcial nº 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público⁸ sobre el Consejo de Gobiernos del área metropolitana de Caracas, como órgano de cooperación, conciliación y coordinación de las actividades del Ejecutivo nacional, de los gobiernos de diferentes niveles para la realización de obras y la prestación de servicios comunes al ámbito metropolitano y la ordenación del desarrollo urbanístico del área metropolitana de Caracas. Una institucionalidad que fue simplemente un espacio para la defensa política y tributaria por parte de las autoridades municipales ante el gobierno central (Paiva, 2001), pero que ya asomaba la necesidad de una gobernanza metropolitana.

3.3 Reflexiones de la descentralización entre 1989 y 1999

Fueron múltiples los resultados positivos y conflictos de este proceso de descentralización incipiente iniciado en 1989. En materia de planificación, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística⁹ establecía a los planes urbanos de desarrollo local (Proyecto de Desarrollo Urbano e Local – PDUL) como la herramienta fundamental y protagónica de gestión urbana, y cuyo reglamento¹⁰ establecería como competencia exclusiva de los municipios la participación ciudadana en consultas urbanísticas.

En materia de transferencia de recursos a los municipios, dos leyes adicionales permitieron un incremento en la distribución del ingreso entre las regiones. Primero, la normativa legal para la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides).¹¹ Luego, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)¹² que buscaba descentralizar el régimen de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos destinando un 70% para aquellas entidades territoriales donde se ubican los yacimientos, y un 30% restante, a “modo de compensación” (Delfino, 2005), entre las entidades territoriales en cuyo territorio no se encuentren dichos yacimientos.

En materia de participación ciudadana, el Reglamento nº 1¹³ de la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹⁴ asignó un papel relevante a las juntas parroquiales y asociaciones de vecinos como representantes de la sociedad civil e interlocutores con la administración municipal, aun cuando este reglamento

8. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 35.301, del 21 de septiembre de 1993.

9. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 33.868, de fecha 16 de diciembre de 1987.

10. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 34.678, de fecha 19 de marzo de 1991.

11. Originalmente creada por Decreto-Ley nº 3.265, del 25 de noviembre de 1993, derogada, y nuevamente promulgada y publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 5.132, de fecha 3 de enero de 1997.

12. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 36.110, de fecha 18 de diciembre de 1996.

13. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, nº 5.398, de fecha 26 de octubre de 1999.

14. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 4.109, del 15 de junio de 1989.

se terminó limitando al desarrollo de una conciencia vecinal, definiéndose lo que García-Guadilla (2009) ha denominado como un corporativismo de la vida vecinal que promueve una segregación urbana en la defensa de intereses del condominio por encima de la integración urbana.

3.4 Descentralización en la Constitución de 1999

En 1999, se redacta la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aún vigente y establece a la República como una sociedad democrática, participativa y protagónica. Su art. 4 declara a la República como un Estado federal descentralizado, y su art. 16, el primero sobre la división político-territorial a nivel nacional, precisa la garantía de la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. En este sentido, siguiendo la tradición constitucional venezolana que se remonta al nacimiento de la República (Brewer-Carías, 2003), el art. 136 de la Constitución de 1999 dispone la distribución del poder a tres niveles: poder municipal, el poder estatal y el poder nacional, consolidando al municipio como una institución político-territorial de rango constitucional.

Desde el punto de vista de la descentralización, Delfino (2005) puntualiza que sobre la Constitución de 1999 se pueden mencionar, entre otras, las siguientes características: i) preeminencia del poder público nacional, en especial, en materia de recursos financieros y fiscales; en la afectación de la autonomía de los estados para el dictado de su propia Constitución y de su organización como poder público, a través del dictado de una ley nacional de obligatorio cumplimiento; en el tratamiento de las competencias concurrentes entre los tres niveles del poder público a través de una ley nacional y; la remisión a una ley nacional en el caso de algunas competencias exclusivas de los estados; ii) la consagración de una Asamblea Nacional unicameral que sustituye al bicameralismo contemplado en las constituciones anteriores, con lo cual la representación paritaria de las entidades federales deja de existir; iii) la ausencia de definición sobre la participación de los estados en la voluntad federal, en la reforma de la Constitución y en la formación de las leyes se considera un requisito constitutivo de la forma federativa; y iv) la violación a la autonomía de los estados también se evidencia cuando no contempla el consentimiento de la entidad federal para la segregación de parte de su territorio para la creación de un territorio federal.

Sin embargo, la Constitución de 1999 también introdujo importantes innovaciones en materia de descentralización, entre las que destacan: i) la posibilidad de generar diferenciación entre municipios, con la idea de superar la uniformidad en la planificación entre regiones que había sido la principal crítica de la municipalización del país desde tiempos de la Copre; ii) la creación de otras entidades locales, más allá de la tradicional parroquia municipal, entre las cuales contempla el Distrito Metropolitano; y iii) instaura la figura del Consejo Local de

Planificación¹⁵ que incluye representantes de las organizaciones vecinales elevando los niveles de participación ciudadana a los procesos de la descentralización; además de en estos con consejos, en general, iv) la incorporación enfática de la participación ciudadana en la gestión pública, en su control y evaluación.

3.5 El Distrito Metropolitano en la Constitución de 1999

Como habíamos dicho, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 señala que el poder público municipal es ejercido por los municipios, siendo estos las unidades políticas primarias de la arquitectura del estado con carácter constitucional. Pero ese también, el art. 169 establece que ese poder puede ser ejercicio por “demás entidades locales” entre las que se encuentran los distritos metropolitanos (arts. 171 y 172).

El Distrito Metropolitano es considerado así una entidad local territorial, en una gobernanza municipal a dos niveles (metropolitano y municipal propiamente dicho) cuyas autoridades serían electas y su institucionalidad gozaría de autonomía financiera y claridad en la definición de sus competencias. Sin embargo, la gestión metropolitana terminaría por desplazar en ciertas funciones y escalas a la gestión local o la regional (Paiva, 2001) generando conflictos de competencias que nunca terminarán por resolverse.

Aunque la Constitución de 1999 se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (art. 4). Esa concurrencia obliga a un acuerdo entre diferentes poderes, incluyendo al poder ciudadano, para lograr una corresponsabilidad solidaria coordinada entre diferentes actores para evitar solapamientos negativos en las competencias de los poderes, pero además una claridad en la definición de competencias que nunca llegó a resolverse.

Como veremos a profundidad más adelante, los conflictos de competencias entre el nivel metropolitano y el municipal quedó evidenciado con la creación a partir de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas¹⁶ cuando, ante la solicitud de un recurso de interpretación por parte del primer alcalde metropolitano ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ),¹⁷ su Sala Constitucional sentenció la existencia de dos niveles de gobernanza: uno “macro” correspondiente al nivel metropolitano, y otro “micro” correspondiente

15. Ley de Consejos Locales de Planificación, publicada en *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, nº 37.463, de fecha 12 de junio de 2002.

16. Publicada en la *Gaceta Oficial*, nº 36.906, del 8 de marzo de 2000.

17. Sentencia nº 1.563 del TSJ, Sala Constitucional, del 13 de diciembre de 2000.

a la escala municipal propiamente dicha, pero sin aclarar las competencias o responsabilidades para cada uno de esos dos niveles.¹⁸

3.6 La Ley Orgánica del Poder Público Municipal

En 2006, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹⁹ terminó por ser el marco legal más importante que consolida la municipalización de Venezuela²⁰ en su proceso de descentralización. En su art. 1, dicta que su función es asegurar “el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados” (Venezuela, 2006).²¹ Luego, redundando en lo descrito en el art. 168 de la Constitución de 1999, el art. 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal señala al municipio como la unidad política primaria de la República que goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma. Para luego mencionar que las actuaciones de los municipios deberán incorporar de manera efectiva, suficiente y oportuna, a la participación ciudadana en los diferentes roles de la actuación municipal, incluyendo sus definiciones, ejecuciones, control y gestión de resultados.

Claramente, se asume la importancia de una descentralización que busque acercar la gestión municipal al ciudadano con el objeto de profundizar la democracia participativa. En este sentido Brewer-Carías (2015) señala que con esta arquitectura del poder el municipio implica la existencia de una comunidad con vínculos permanentes de vecindad y enfatiza como la ley pone como condición necesaria la existencia de “una población asentada establemente en un territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente” (art. 10.1). La relación simbiótica entre vecinos y gobierno municipal está claramente establecida y promovida en la ley en la búsqueda de una municipalidad que apunte a la descentralización. La relación directa entre participación comunitaria, a través de las juntas parroquiales y asociaciones de vecinos organizados en un territorio determinado, y la gobernanza municipal descentralizada queda establecida constitucional y normativamente.

18. Como veremos, esta indefinición persistiría hasta la eliminación de todos los gobiernos metropolitanos en Venezuela en 2017.

19. Publicada en *Gaceta Oficial*, extraordinario, n° 5.806, de fecha 10 de abril de 2006.

20. Recordemos que en el marco legal venezolano, los distritos metropolitanos son considerados como “entidades locales” de carácter municipal, de allí que esta ley regirá también al nivel metropolitano del gobierno municipal.

21. Esta ley se reforma en el año 2010 (Publicada en *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, extraordinario, n° 6.015, de fecha 28 de diciembre de 2010). En dicha reforma se cambiará el art. 1 “las comunidades y los grupos vecinales organizados” por “las comunidades organizadas, y a las comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular” (Venezuela, 2010), en un ajuste a la arquitectura del poder que revisaremos más adelante.

3.7 Las competencias municipales en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que regula lo escrito en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en materia de descentralización municipal, se refiere en su título III a las competencias de los municipios y demás entidades locales, recordemos que en su art. 19 esta ley establece que además de los municipios los distritos metropolitanos. A partir de allí, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal regula con sus arts. 52 al 74 las competencias para los municipios en sus dos niveles, municipal y metropolitana.

Luego, Ley Orgánica del Poder Público Municipal redonda en las competencias de la Constitución de 1999 (art. 178) del municipio de gobierno, y en su art. 56, enumera las que denomina competencias propias, concurrentes, además descentralizadas y delegadas de los municipios. Ellas son: i) el gobierno y administración de los intereses propios de la vida local; y ii) la gestión de las materias que la Constitución y las leyes nacionales les confieran en todo lo relativo a la vida local, en especial, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social. De esta última, se especifican las siguientes nueve competencias particulares: i) la ordenación territorial y urbanística, y sus técnicas asociadas tales como el servicio de catastro o la vivienda de interés social; ii) la vialidad urbana y el tránsito de vehículos y personas en las vías; iii) los espectáculos públicos y la publicidad comercial; iv) la protección del ambiente; v) la salubridad y la atención primaria en salud; vi) los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados; vii) la justicia de paz; viii) la organización y funcionamiento de la administración pública municipal; y, finalmente, ix) las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución, además de las leyes nacionales y estatales.

Estas definiciones de competencias terminan por enfatizar una arquitectura institucional proclive a la descentralización. Sin embargo, quedaría sin resolver la definición entre el nivel “macro” metropolitano y el nivel “micro” propiamente municipal, tal y como habíamos mencionado anteriormente; ello afectarían la claridad de responsabilidades del gobierno metropolitano.

3.8 Una descentralización imperfecta

Como hemos visto, Venezuela nace como un Estado altamente centralizado, a pesar de que su tradición constitucional ha dispuesto la distribución del poder a varios niveles: poder municipal, el poder estatal y el poder nacional. La condición nacional de un Estado económicamente dependiente de la renta petrolera ha otorgado al poder nacional una supremacía todopoderosa. De allí que la crisis latinoamericana de la década de los 1980s y el asomo de un agotamiento del modelo rentista impulsó

el camino a la descentralización con un carácter seminal en la creación de la Copre en 1984 y que tiene un hito significativo en 1989 cuando, entre otras cosas, se dan las primeras elecciones directas de alcaldes y gobernadores.

La Constitución de la República de Venezuela en 1999 termina por consolidar un espíritu que, consideramos, se venía generando históricamente al consolidar al municipio como la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional (art. 25) a la par buscando una nueva arquitectura del poder a la par que define a una República democrática, participativa y protagónica en sus principios fundamentales. Luego, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2006, reformada en 2010) regula a los municipios y abre la posibilidad de la creación de distritos metropolitanos cuando dos o más municipios tenga entre sí relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto urbano las características que amerite una mirada metropolitana de sus sistemas.

Sobre esto último surge de inmediato la diatriba entre participación vecinal y coordinación metropolitana. Si bien las necesidades de las comunidades, en su carácter extremadamente local, se ha convertido en Venezuela en una variable fundamental en la democratización social de los procesos institucionales a través de la participación ciudadana, también es cierto que la coordinación metropolitana termina siendo un factor fundamental para dar solución técnica a los problemas municipales, intensificar una planificación coordinada e incrementar la eficiencia en la administración y suministro de los servicios públicos. De allí la importancia de un trabajo coordinado entre los diferentes niveles de gobierno establecidos en la arquitectura del Estado, desde el poder ciudadano hasta el poder nacional, pero pasando por el poder municipal, metropolitano cuando se requiera, y estatal para articular soluciones integradas entre diferentes territorios.

La construcción de una arquitectura del Estado que permita esos niveles de interacción ha sido un proceso histórico que había ido generando un cambio paulatino en las instituciones políticas del Estado con el objeto de disminuir la predominancia, a veces estandarizadora, del poder nacional.

Si bien han quedado en evidencia algunas fallas de la descentralización, especialmente la falta de claridad del nivel metropolitano como un ente articulador de necesidades locales a una escala mayor, también es cierto que se estaba construyendo una arquitectura democrática del Estado que buscaba vincular la participación ciudadana con diferentes niveles de gobierno.

En definitiva, al menos hasta la creación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el año 2006, Venezuela estaba transitando la ruta de una descentralización imperfecta.

4 TRANSICIÓN HACIA LA RECENTRALIZACIÓN: NIVEL MUNICIPAL

Como se explicó anteriormente, la Constitución de 1999 establece que Venezuela es un Estado federal descentralizado, estructurado sobre un sistema de distribución vertical del poder público a tres niveles: poder municipal, poder estatal y poder nacional; cada uno con un gobierno electivo, descentralizado y alternativo. Sin embargo, entre los años 2006 y 2017, se llevó a cabo en Venezuela un proceso de redistribución de competencias y transferencia de recursos entre los diferentes niveles de gobierno que alteraron el balance de poder entre los poderes públicos. Esta reconfiguración institucional reemplazó la política de descentralización por una política de recentralización y desconcentración de competencias.

Durante este periodo, se aprobaron leyes que llevaron a la desmunicipalización de Venezuela, disminuyendo la autonomía y capacidades de los gobiernos locales. Las competencias de participación ciudadana, planificación y gestión pública se transfirieron en importante medida a un sistema institucional comunal, dirigido por el Ejecutivo nacional (Brewer-Carias, 2007). En paralelo, se reformularon y aprobaron leyes para reorientar los fondos de transferencias intergubernamentales a organizaciones comunales desvinculadas de los gobiernos municipales. Por otro lado, algunos servicios que habían sido descentralizados a los gobiernos estatales, como la administración de puertos, aeropuertos y carreteras, se recentralizaron. Estas políticas, en la práctica, disminuyeron el poder de los gobernadores y alcaldes, y han otorgado más responsabilidades a organizaciones comunitarias que carecen de representatividad democrática (Ríos, Ortega y Scrofina, 2012).

Seguidamente explicaremos la transición de Venezuela hacia la recentralización. Busca contextualizar el proceso político e institucional que terminó socavando la gobernanza subnacional. En la siguiente sección se analiza el proceso hacia la desmunicipalización. Se explican sus consecuencias en la participación ciudadana, la planificación local, y la gestión municipal. Luego se examina cómo fue la transferencia de competencias de los gobiernos estatales al gobierno central, y cómo los gobiernos regionales perdieron autonomía a través de la creación de instituciones paralelas desconcentradas.

4.1 De la municipalización hacia el Poder Popular

Como habíamos dicho, en Venezuela el municipio fue concebido como una institución política territorial de rango constitucional. Los municipios se constituyeron como la unidad política primaria de la organización nacional, gozando de personalidad jurídica propia y autonomía. Sin embargo, durante el periodo de la recentralización, los municipios perdieron facultades para promover la participación ciudadana. A su vez, fue socavada la autonomía municipal en materia de planificación a través de la restructuración de los consejos locales de planificación pública. Igualmente se estableció un marco legal para fomentar la

transferencia de competencias a organizaciones comunitarias. Paralelamente, las administraciones municipales recibieron gradualmente menos aportes del gobierno central, disminuyendo su capacidad de gestión local. En su lugar, se instauró un sistema denominado el Poder Popular tras la aprobación de una serie de leyes orgánicas.²² El proceso comenzó tras la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales de 2006.²³

4.1.1 Participación ciudadana: de las juntas parroquiales a los consejos comunales

Los municipios en Venezuela eran la entidad política territorial llamada a hacer efectiva la participación ciudadana. Los municipios eran previstos como espacios primarios para la participación ciudadana en la planificación y gestión pública. Destacaba entre las competencias autónomas de los municipios la de impulsar y promover la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna.²⁴

Los mecanismos para promover la participación ciudadana dentro del territorio municipal fueron desarrollados por la Ley del Régimen Municipal (1989),²⁵ derogada por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006). Los municipios tenían a su disposición las juntas parroquiales y las asociaciones de vecinos para incorporar a las comunidades organizadas en la gestión local. Ambas instituciones contaban con instrumentos de coordinación con las autoridades municipales electas.²⁶

Juntas parroquiales y asociaciones de vecinos

Por un lado, las juntas parroquiales administraban una unidad territorial submunicipal denominadas parroquias. Las parroquias eran demarcaciones locales, dentro de un municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales.²⁷ Las juntas parroquiales contaban con miembros electos por votación directa, secreta y universal entre los residentes en el ámbito de cada parroquia. Sus atribuciones eran de carácter de gestión, consultivo y de evaluación. Especificaba la ley, que las juntas parroquiales elevarían a la consideración del alcalde las aspiraciones de la comunidad que se relacionen a los servicios locales. Para lo cual las juntas parroquiales establecerían los medios de

22. En 2007 el gobierno nacional propuso una reforma constitucional que buscaba instaurar el Estado comunal. La propuesta fue rechazada en la consulta popular del 7 de diciembre de 2007. Sin embargo, el gobierno central aprobó las leyes del Poder Comunal mediante decretos con rango y fuerza de ley a través de una Ley Habilitante.

23. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 5.806, extraordinario, de fecha 10 de abril de 2006.

24. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006).

25. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 4.109, de fecha 15 de junio de 1989.

26. Los municipios están conformados por una administración pública (alcalde) y un órgano legislativo (Concejo Municipal). Tanto el alcalde como los concejales deben ser electos democráticamente mediante el sufragio universal, directo y secreto cada cuatro años.

27. Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989).

consulta y comunicación regular con las comunidades y organizaciones sociales. De esta manera, las parroquias se configuraron como entes auxiliares de los órganos del gobierno municipal y de participación local, a través de las cuales los vecinos colaborarían en la gestión de los asuntos comunitarios.

Por otro lado, también se normó la creación de las asociaciones de vecinos.²⁸ La ley establecía que los municipios debían favorecer el desarrollo de las asociaciones de vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Así mismo, los municipios deberían facilitar a dichas asociaciones la más amplia información sobre sus actividades, impulsando su participación en la gestión municipal.

Ambas instancias de participación debieron fortalecerse en el marco de la política de descentralización de la Constitución de 1999 para garantizar un diálogo constructivo y una participación inclusiva orientada a resultados. Preservando así la institucionalidad entre los diferentes niveles del poder público, la representatividad democrática, y la planificación territorial a nivel subnacional. Sin embargo, en su lugar, las juntas parroquiales y las asociaciones de vecinos fueron eliminadas mediante la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales (2006), la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006), y la Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación (2010).²⁹ Estas instancias fueron sustituidas por los consejos comunales – que carecerían de institucionalidad democrática, y dependerían del gobierno central, desvinculándose de la gestión subnacional (Brewer-Carias, 2007).

Consejos comunales

Fue así como en 2006 se aprobó la Ley de los Consejos Comunales, estableciendo a las asambleas de ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular. El objeto de la ley sería desarrollar la conformación de dichas instancias de participación, y su funcionamiento para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.³⁰

Los consejos comunales se volvieron a regular en 2009 a través de la aprobación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales³¹ y en 2010 mediante la Ley Orgánica del Poder Popular, definiéndolos como instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos.³²

28. Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989).

29. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.017, extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2010.

30. Ley de los Consejos Comunales, de 10 de abril de 2006.

31. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.335, de fecha 28 de diciembre de 2009.

32. Ley Orgánica del Poder Popular, publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.011, extraordinario, de fecha 21 de diciembre de 2010.

Conformación y funcionamiento de los consejos comunales

Los consejos comunales se constituyen por iniciativa propia de las comunidades para lo cual deben conformar un equipo promotor provisional integrado por individuos de la comunidad. Establece la ley que el equipo promotor deberá convocar la primera Asamblea de Ciudadanos con la participación mínima del 10% de los habitantes de la comunidad mayores de 15 años. La primera Asamblea de Ciudadanos, llamada la Asamblea Constitutiva Comunitaria es en la cual se eligen por primera vez los voceros del Consejo Comunal.

Entre las principales funciones de los consejos comunales destacan: aprobar el ámbito geográfico del Consejo Comunal; aprobar los planes y proyectos comunitarios; y aprobar la solicitud de transferencias de servicios. Lo anterior se llevaría a cabo, según la ley de 2009, con el acompañamiento del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana. De esta manera, los gobiernos municipales perderían autonomía sobre su territorio y su capacidad para promover la participación ciudadana. En su lugar, la participación ciudadana pasaría a ser una función coordinada entre el gobierno nacional y los consejos comunales.

4.1.2 De la planificación y gestión municipal al desarrollo comunal

Como se explicó anteriormente, la Constitución venezolana establece las competencias de los diferentes niveles del poder público: poder público nacional, estatal y municipal. Esta distribución de facultades permite diferenciar entre las atribuciones asignadas a los órganos de los tres niveles territoriales y las materias sobre las cuales se ejercen las atribuciones en cada nivel (Brewer-Carias, 2003). En ningún momento se define en la Constitución el nivel territorial comunal. A pesar de ello, el marco jurídico desarrollado a partir de 2006 transfiere competencias de los municipios a entidades denominadas del Poder Popular – organizaciones comunitarias que no cuentan con representantes electos mediante el derecho al sufragio, sino voceros seleccionados, que dependen del gobierno central (Hernández, 2017). Primero se transfirieron competencias en materia de planificación y luego en servicios públicos.

Recentralización en planificación

La ley venezolana atribuía a los municipios la competencia de elaborar y adoptar planes de desarrollo, entre los cuales destacan el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Urbano.³³ El primero se definía como un instrumento que debe reflejar las directrices de gobierno de cada uno de los municipios para el

33. Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.015, extraordinario, de 28 de diciembre de 2010.

periodo de cuatro años de gestión. Mientras que el segundo es una herramienta de planificación que debe regular el uso y aprovechamiento del suelo en función de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987 y los planes nacionales.³⁴

Es por ello que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2006 reconocía, entre las atribuciones directas del alcalde, la formulación del Plan Municipal de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Urbano. De hecho, la Ley Orgánica de Planificación establecía que los planes, políticas programas y proyectos de los órganos y entes municipales deberán articularse al Plan Municipal de Desarrollo elaborado por el alcalde.

El mecanismo disponible a los municipios para ejercer su competencia en materia de planificación local serían los consejos locales de planificación pública, creados mediante la Ley Orgánica de Planificación de 2001³⁵ y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública de 2002.³⁶ Según la normativa aprobada entre 2001 y 2002, el Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas.

Los consejos locales de planificación pública estarían conformados por el alcalde, concejales, juntas parroquiales y representantes de las organizaciones vecinales o pueblos indígenas, donde los hubiera. La representación de la sociedad civil en los consejos locales de planificación pública se haría mediante un proceso electoral. De esta manera, se garantizaría la participación ciudadana en la planificación territorial, tomando en cuenta todos los espacios geográficos del municipio a través de la incorporación de representantes de las juntas parroquiales y asociaciones de vecinos.

De acuerdo a lo anterior, los alcaldes tendrían autonomía para formular los planes municipales de desarrollo y los planes de desarrollo urbano, pero además la responsabilidad de hacerlo con el apoyo de los consejos locales de planificación pública. En todo caso, se destaca que los consejos locales de planificación pública fungen como un órgano del poder público municipal. De esta manera, se garantiza la cobertura territorial y la participación ciudadana en los procesos de planificación. Sin embargo, durante el periodo de recentralización, los municipios perderían autonomía para formular sus planes municipales.

34. Ambas leyes serían derogadas mediante la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (2005). Sin embargo, mientras que la ley fue sancionada y aprobada, nunca entró en vigencia por lo que cual no derogó las leyes.

35. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 5.554, de fecha 13 de noviembre de 2001.

36. La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública fue aprobada en 2002 y luego reformulada en 2010 y 2015. Su última versión fue publicada en la *Gaceta Oficial*, nº 6.184, extraordinario, de fecha 3 de junio de 2015.

En el año 2010, mediante una ley habilitante que le concedió al Ejecutivo nacional la potestad de aprobar decretos con rango y fuerza de ley, el gobierno central aprobó la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, derogando la Ley Orgánica de Planificación de 2001 (Brewer-Carias, 2015). En esta ley, se establecería el Sistema Nacional de Planificación, que, entre sus objetivos, buscaría contribuir a la optimización de los procesos de definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La ley establecería que el Sistema Nacional de Planificación estaría integrado por el Consejo Federal de Gobierno; los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas; los consejos locales de planificación pública; los consejos de planificación comunal; y los consejos comunales.

Así mismo, la ley determinaría que los consejos locales de planificación pública serían los órganos encargados de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la nación. Esto se llevó a cabo en paralelo a la reformulación la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en 2010. En este caso, reestructurando su conformación para que estuvieran integrados también por los consejos comunales. Ambas reformas pasaron la competencia efectiva del diseño del Plan Municipal de Desarrollo a los consejos comunales en coordinación con el gobierno central.

Hacia la gestión comunal de los servicios públicos

En 2010 el gobierno central también aprobó la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno³⁷ con la finalidad de establecer los lineamientos a los procesos de transferencias de las competencias de las entidades territoriales, hacia las organizaciones del Poder Popular. Destaca la ley que, los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno serán vinculantes para las entidades territoriales. Así mismo, indica que la transferencia de competencias es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones del Poder Popular. En consecuencia, se establece un órgano cuya responsabilidad sería promover la transferencia de facultades y recursos a entidades territoriales creadas en la Ley del Poder Popular.

Para normar el proceso de transferencia de competencias, en 2012 el gobierno nacional aprobó la Ley Orgánica para la Gestión de Competencia y otras atribuciones del Poder Popular.³⁸ Según la ley, el objetivo es desarrollar los mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios y recursos, del poder público nacional y de las entidades político-territoriales, al

37. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.382, de fecha 9 de marzo de 2010.

38. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.079, extraordinario, de fecha 15 de junio de 2012.

pueblo organizado. Para lo cual la ley establecería un mandato para crear un Plan de Transferencia.

Dos aspectos que resaltan del Plan de Transferencia es que su formulación es obligatoria, lo que implica que los órganos del poder público deben proponer la transferencia de competencias al Poder Popular. Segundo, que el Plan de Transferencia se haría de acuerdo a los lineamientos definidos por el Consejo Federal de Gobierno y en coordinación con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas; a quien también les corresponde la aprobación del referido plan (Hernández, 2010). En efecto, la nueva ley le atribuiría al gobierno central facultades para transferir competencias a los consejos comunales.

La ley enumera los servicios sujetos a transferencia, entre cuales destacan: atención primaria de salud; mantenimiento de centros educativos; administración de programas sociales; protección del ambiente y recolección de desechos sólidos; y prestación de servicios públicos. Sin embargo, la lista no es exhaustiva. Con la aprobación de la ley, distintos municipios del país transfirieron servicios como el mantenimiento de plazas y parques, alumbrado público, y la recolección de desechos sólidos a consejos comunales.

4.1.3 Transferencias subnacionales: la redistribución de recursos entre municipios y consejos comunales

El sistema de descentralización venezolano, previo a la recentralización, establecía varios instrumentos de transferencias intergubernamentales como se explicó anteriormente. Los gobiernos subnacionales recibían alrededor del 70% de sus ingresos mediante coparticipaciones y otras transferencias del gobierno central (Cibils y Ter-Minassian, 2015). Las transferencias provenían principalmente del Situado Constitucional, del Fides, creado en 1993, y de la LAEE de 1996. Dichos fondos tenían como propósito permitirles a los gobiernos subnacionales el cumplimiento de sus atribuciones legales y constitucionales.

A partir de la recentralización, se modificaron dichas leyes para reorientar los fondos de transferencias intergubernamentales para beneficiar a los gobiernos subnacionales políticamente alineados con el centro y fondear a los consejos comunales, de acuerdo al mandato de las leyes del Poder Popular (Cibils y Ter-Minassian, 2015). El principal cambio fue la eliminación del Fides mediante la Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización sancionada en 2010. En su lugar, se aprobó la Ley del Consejo Federal de Gobierno mediante la cual se crea el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Aunque estuvo previsto en la Constitución de 1999, el FCI se constituyó con la aprobación de la Ley del Consejo Federal en 2010.

La administración del FCI depende del Consejo Federal de Gobierno, el cual decide sobre la asignación de recursos para los estados, municipios y las organizaciones del Poder Popular. Cabe destacar que el Consejo Federal de Gobierno está integrado por el vicepresidente ejecutivo, por los ministros, los gobernadores y un alcalde por cada estado, y por la sociedad civil organizada, los voceros de las organizaciones del Poder Popular. Esta estructura supone un control del Ejecutivo nacional sobre la asignación de las transferencias a entidades subnacionales.

A partir de 2011, el Consejo Federal de Gobierno decide modificar las transferencias a los gobiernos subnacionales del FCI de la siguiente manera: un 35% para los consejos comunales, un 37% para los estados y un 28% para los municipios. De esta manera, alterando significativamente los ingresos los gobiernos estatales y municipales para pasar a financiar a los consejos comunales, afectando aún más la capacidad subnacional en la provisión de servicios básicos domiciliarios. Como resultado, en 2011 las alcaldías de diez de los estados del país pasaron a recibir menos recursos por concepto de transferencias que las entidades del Poder Popular (Salas-Bourgoin, 2016).

4.2 La recentralización de competencias estatales

La Constitución de 1999 estableció las competencias exclusivas para los estados en el marco de la política de descentralización venezolana. Sin embargo, a partir del proceso de recentralización de 2006, el gobierno nacional modificó el marco jurídico para transferirse competencias de los gobiernos estatales, especialmente en lo atinente a carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos. Por otro lado, con el fin de socavar la autonomía de los gobiernos estatales, el gobierno central estableció los órganos desconcentrados de las regiones estratégicas de desarrollo integral (Redi) como autoridades paralelas, designadas por el vicepresidente de la República.

5 TRANSICIÓN HACIA LA RECENTRALIZACIÓN: NIVEL ESTADAL

Como se explicó anteriormente, de acuerdo a la Constitución de 1999 los estados disponían de competencias exclusivas relacionadas con servicios de infraestructura. Se les atribuyó la “conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos, en coordinación con el poder nacional” (Brewer-Carias, 2018). Lo anterior correspondía con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 y la Constitución Nacional (Brewer-Carias, 2018). Sin embargo, mediante una interpretación constitucional la Sala Constitucional del TSJ modificó la norma y transfirió dichas facultades al Ejecutivo nacional.

En 2007 la Procuraduría General de la República interpuso un recurso de interpretación ante el TSJ. La solicitud buscaba esclarecer la incertidumbre jurídica en cuanto a lo que se refería la coordinación con el Ejecutivo nacional de la competencia exclusiva atribuida a los estados para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos. El TSJ, en Sentencia n° 565, de 15 de abril de 2008, decidió que dicha competencia no es exclusiva de los estados, sino que es concurrente sobre el cual el legislador nacional debe establecer mediante leyes de base reguladoras de las competencias concurrentes. El TSJ concluye su decisión exhortando a la Asamblea Nacional a revisar y modificar las leyes relacionadas con la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos. De esta manera, el TSJ modificó la Constitución, alterando la política de descentralización establecida en 1999.

Posteriormente, la Asamblea Nacional reformó la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias³⁹ en 2009 incorporando dos cambios significativos. Primero, estableció que el Ejecutivo nacional podrá revertir por razones estratégicas o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados. Segundo, que el Ejecutivo nacional podrá decretar la intervención de bienes y prestaciones de servicios públicos.

Como resultado, se reformularon la Ley de Puertos⁴⁰ y Ley de Aeronáutica Civil.⁴¹ Permitiendo al Ejecutivo nacional tomar control de la infraestructura portuaria y aeroportuaria. En consecuencia, el Ejecutivo nacional estableció la Comisión de Reversión a través de la cual traspasó la infraestructura portuaria y aeroportuaria de los estados de Nueva Esparta, Zulia, Carabobo, Vargas al gobierno nacional (Sabatino, 2009). En materia de carreteras, el gobierno nacional eliminó el cobro en las estaciones recaudadoras de peaje, despojando a los estados de una atribución constitucional (Melean, 2018).

5.1 Administración nacionales paralelas: los órganos desconcentrados de las regiones estratégicas de desarrollo integral

Otra decisión que afectó la estructura la autonomía de los gobiernos regionales fue la creación de los órganos desconcentrados de las Redi. Fueron creados mediante resolución del Ejecutivo nacional y normados tras la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública y la aprobación de la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-Productivo de la Patria (Brewer-Carias, 2018).

39. Publicada en *Gaceta Oficial*, n° 39.419, de fecha 17 de marzo de 2009.

40. Publicada en *Gaceta Oficial*, n° 39.140, de fecha 17 de marzo de 2009.

41. Publicada en *Gaceta Oficial*, n° 39.140, de fecha 17 de marzo de 2009.

El decreto establece a las Redi como “espacios geográficos delimitados en los cuales el Ejecutivo nacional efectuará la coordinación, planificación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas nacionales, atendiendo las particularidades de cada región; a los fines de la desconcentración territorial de la gestión del gobierno”.⁴² Se establecieron seis Redi a nivel nacional, que cubren al menos un estado cada una.

Las Redi están a cargo de autoridades regionales, las cuales tienen dependencias en cada estado, y las cuales están a cargo de delegaciones estatales, cuyos coordinadores son nombrados por el vicepresidente de la República. Con la reformulación de la Ley de la Administración Pública en 2014,⁴³ las delegaciones estatales pasaron a llamarse jefes de gobierno. Dichos jefes de gobierno ejercerán sus funciones dentro del territorio del estado asignado. De esta manera, se han concebido como intermediarios entre el gobierno central y organizaciones del Poder Popular al instarle la responsabilidad de mantener la coordinación del Ejecutivo nacional con las comunidades organizadas.

Así mismo, establece el decreto que las Redi recibirán recursos asignados mediante transferencias del Fondo de Compensación Territorial. De esta manera, las Redi serían elegibles a recibir transferencias intergubernamentales que, en principio, sólo deberían ser destinadas a fortalecer los gobiernos subnacionales constitucionales, que cuentan con autoridades democráticamente electas.

En conclusión, las autoridades regionales y los delegados estatales son órganos desconcentrados de la administración pública nacional; instancias paralelas a los gobiernos estatales cuyo objetivo es mantener control desde el centro sobre las actuaciones en materia de políticas públicas en las regiones.

6 TRANSICIÓN HACIA LA RECENTRALIZACIÓN: NIVEL METROPOLITANO

6.1 Antecedentes sobre la Caracas metropolitana

Caracas es la capital y primera ciudad de Venezuela. Está ubicada al centro norte de Venezuela y de América del Sur (mapa 1). Su Plano Regulador de 1950 ya reconoce el hecho metropolitano, cuando la ciudad (ubicada en un ente de nivel municipal denominado Libertador, en el Distrito Federal) comienza a desbordar sus límites tradicionales sobre la municipalidad de Sucre, en el vecino estado Miranda (Negrón, 1995) (mapa 2). La metropolitanidad de Caracas fue definida también fines estadísticos, censales y administrativos; éste último, en la década de los años 1970, se crea la zona metropolitana de Caracas, con fines de coordinar las actuaciones de los organismos públicos.

42. Disponible en: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven125152.pdf>>.

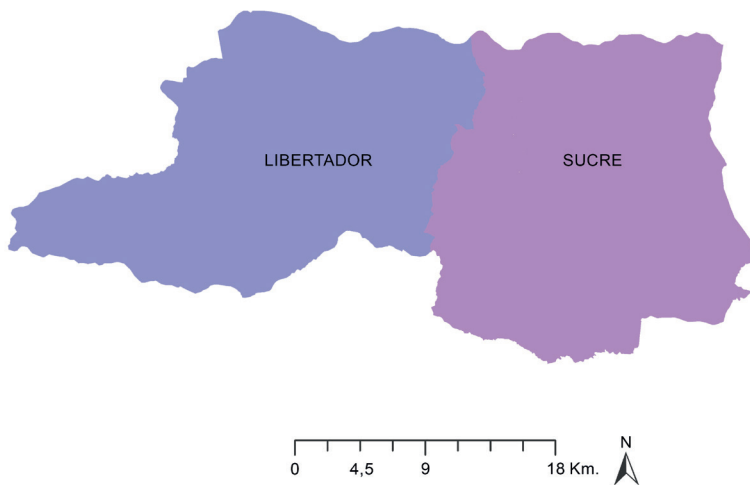
43. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 6.147, de fecha 17 de noviembre de 2014.

MAPA 1

Caracas metropolitana: ubicación en el contexto nacional

Fuente: Urdaneta-Troconis (2013).

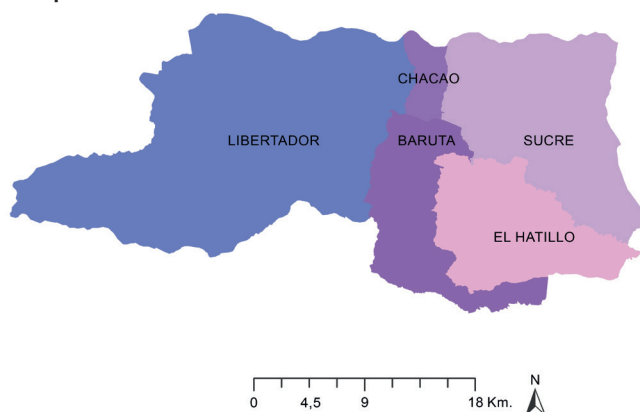
MAPA 2

Caracas metropolitana: inicio del proceso de metropolización

Fuente: Urdaneta-Troconis (2013).

En esa década y la siguiente (1970-1980) se configura su región metropolitana. Caracas es el centro del principal conglomerado urbano de un sistema de ciudades de diferente tamaño y con distintos niveles de interacción y función. Los componentes de la región metropolitana de Caracas, la zona metropolitana de Caracas (la ciudad histórica de Caracas, en el municipio Libertador y el municipio Sucre y sus tres escisiones en los nuevos municipios Baruta, Chacao y El Hatillo, del estado Miranda, con una población de 3,347 millones de personas en 2019) (mapa 3) y la Gran Caracas (otros doce municipios del estado Miranda y La Guaira en los que residen otros 2,123 millones de personas)⁴⁴ (figura 1).

MAPA 3

Zona metropolitana de Caracas

Fuente: Urdaneta-Troconis (2013).

44. A su vez, conforman subregiones metropolitanas: Altos Mirandinos, al sureste de la zona metropolitana de Caracas, está integrada por el municipio capital del estado Miranda, Guaicaipuro, y los municipios Carrizal y Los Salias; Ciudad Fajardo, compuesta por los municipios Plaza y Zamora, al este del área metropolitana de Caracas; los Valles del Tuy: corresponde a los municipios Rojas, Independencia, Lander, Paz Castillo, Bolívar y Urdaneta, al sur del área metropolitana de Caracas; y el estado La Guaira con su solo municipio Vargas, ubicado al norte del área metropolitana de Caracas.

FIGURA 1
Región metropolitana de Caracas



Fuente: Urdaneta-Troconis (2013).

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

El tamaño poblacional alcanzado por la Caracas metropolitana, así como también su fragmentación política e institucional,⁴⁵ la creciente complejización de las relaciones sociales, económicas y de la dinámica urbana, así como por constituir la primera urbe del país y su capital, demandaron de una nueva institucionalidad democrática de escala metropolitana que diera respuesta a esos procesos, para lo cual se requiere de competencias claramente definidas así como capacidad para generar y disponer de los recursos necesarios para tales fines.

6.2 Distrito Metropolitano de Caracas

La Constitución Nacional de 1999 contempla la figura de un gobierno metropolitano para Caracas. En febrero del año 2000, la Asamblea Nacional Constituyente dicta la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas,⁴⁶ cuyo ámbito es la zona metropolitana, nace como respuesta a ésta, pero no a la Gran Caracas del año 2000, con lo cual la realidad regional metropolitana no es tomada en cuenta desde la institucionalidad.

45. Las siguientes son autoridades ejecutivas con atribuciones que inciden sobre la Caracas metropolitana: el presidente de la República, el vicepresidente de la República, los ministros del despacho; el gobernador del Distrito Federal; el gobernador del estado Miranda; los cinco alcaldes de los municipios metropolitanos; miembros de cuerpos legislativos: la Asamblea Nacional, el Consejo Legislativo de Miranda y 49 concejales municipales; así como una gran cantidad de autoridades ejecutivas de las diversas agencias de gobiernos (nacional, estatal, del Distrito Federal y de los municipios metropolitanos).

46. Publicada en *Gaceta Oficial*, n° 36.906, del 8 de marzo de 2000.

Este nuevo ente político-territorial se organizó en un sistema de gobierno municipal a dos niveles: el metropolitano, formado por un órgano ejecutivo (presidido por el alcalde metropolitano) y un órgano legislativo (el Cabildo Metropolitano) y el municipal, formado por un órgano ejecutivo (presidido por el alcalde) y un órgano legislativo (el concejo municipal) en cada uno de los cinco municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas. Se contempló que tanto el alcalde metropolitano como los concejales metropolitanos fuesen electos por votación popular, universal, directa y secreta.⁴⁷ Se considera, por tanto, que se adopta el modelo organizacional consolidado o metropolitano: ente único supramunicipal, autoridades electas por los ciudadanos de los municipios que lo integran, con autonomía financiera y poderes y funciones específicas (Delfino, 2002).

El Distrito Metropolitano de Caracas existió desde su creación en 2000 hasta 2009 y, en ese lapso, se eligieron alcalde y concejales metropolitanos. Para los períodos 2000-2004 y 2004-2008, se eligió a alcaldes y mayoría de concejales de la misma tolda política del gobierno nacional y, por el contrario, para el período 2008-2012, a figuras de oposición.

El Distrito Metropolitano de Caracas se concibió como heredero del Distrito Federal⁴⁸ y, por tanto, sus competencias fueron determinadas con base en las que ejerció ese ente político-territorial, pero también las propias de un municipio, dado su carácter de gobierno municipal a dos niveles, lo que produjo una reacción inmediata tanto en las primeras autoridades metropolitanas electas como en las autoridades del estado Miranda y municipales del ámbito metropolitano, ya que se consideró que el Distrito Metropolitano de Caracas invadía las competencias municipales.

Se acudió al TSJ a solicitar la interpretación de esas competencias y su deslinde entre los distintos entes territoriales. La sentencia aclaratoria de competencias del Distrito Metropolitano de Caracas emanado de la Sala Constitucional del TSJ⁴⁹ señala, entre otros elementos, que el Distrito Metropolitano debía atender lo *macro* de las competencias municipales, es decir, sobre lo metropolitano, lo que definiría el cabildo mediante ordenanzas metropolitanas y que mientras eso no sucediera, cada municipio continuaría gobernando y administrando esas áreas. En otras palabras, el principio de legalidad es puesto en entredicho, así como su efectividad, puesto que la gobernabilidad metropolitana no se alcanza solamente con emitir leyes locales, todo ello en el marco de la implantación de una nueva institucionalidad, lo cual implica un arduo proceso de reconocimiento, negociación y legitimación.

47. Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, art. 6º.

48. Según la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en *Gaceta Oficial*, nº 37.006, del 8 de agosto de 2000.

49. Sentencia nº 1.563 de la Sala Constitucional del TSJ, del 13 de diciembre de 2000.

Ante un panorama competencial complicado, la gestión de los dos primeros alcaldes estuvo marcada por una continuidad con la gestión del extinto Distrito Federal, expresada en ese ámbito (el mismo del municipio Libertador pero, en todo caso, no en los municipios metropolitanos del estado Miranda), a lo cual contribuyó la cultura organizacional, funcionarial, presupuestaria y financiera de la extinta gobernación del Distrito Federal que sirvió de base para crear la institucionalidad metropolitana en forma peculiar ya que, además, tuvo restricciones para gestionar recursos para todo el ámbito metropolitano, como se verá a continuación.

Entre los ingresos asignados por la ley de creación del Distrito Metropolitano de Caracas figuraron dos tipos cuya ejecución debía realizarse exclusivamente en el municipio Libertador: el situado constitucional y el subsidio de capitalidad, constituyendo una situación administrativa *sui generis* en Venezuela, en la cual los principios de unidad del tesoro y de ejecución de recursos en todo el ámbito territorial de un ente de gobierno se vieron vulnerados.

Adicionalmente, la autonomía financiera de este ente se vio seriamente comprometida, ya que se contempló que el 10% del ingreso propio efectivamente recaudado por cada municipio metropolitano en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior fuese destinado al tesoro metropolitano. Se convirtió en el ingreso más complicado de recaudar, pues sin considerar fenómeno inflacionario, fue necesario desarrollar una gran capacidad para estimar esos ingresos y, sobre todo, ingresarlos a las cuentas del Distrito Metropolitano de Caracas, pues los municipios no tenían la obligación de entregarlo en un momento determinado, que podía haber sido, como en efecto lo fue, casi un año con posterioridad a su recaudación en el año anterior. Este ingreso metropolitano fue visto como una confiscación a los ingresos municipales por parte de los alcaldes de los municipios metropolitanos y lo convirtió en un arma poderosa de negociación política de éstos con el nivel metropolitano, retrasando y condicionando su entrega a condición de invertirlos en su respectivo ámbito municipal. Esto fue un verdadero caballo de Troya que atentó contra la implantación y desarrollo de la institucionalidad metropolitana.

6.3 Hacia la disolución del Distrito Metropolitano de Caracas

Una vez electo en noviembre de 2008 el tercer alcalde metropolitano de Caracas, opositor al partido del gobierno nacional, la Asamblea Nacional promulga la Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital,⁵⁰ en abril de 2009. Su ámbito es el antiguo Distrito Federal, lo que es igual al territorio del municipio Libertador, donde se localiza la ciudad histórica.

50. Publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.156, del 13 de abril de 2009.

Esa ley elimina las competencias sustantivas metropolitanas de servicios públicos (acueducto, electricidad, transporte) del Distrito Metropolitano. Consecuentemente, es posible concluir que para el poder nacional lo metropolitano de esos servicios debe ser gestionado por el Ejecutivo nacional, sin mucho éxito, por cierto, a juzgar por la crisis actual de los servicios públicos en la ciudad y el país. Es así como constituye una clara expresión de una visión centralista.

Si bien la aprobación de esa ley generó controversia,⁵¹ no es menos cierto que la aprobación de la ley especial de creación del Distrito Capital es un mandato constitucional no satisfecho hasta ese momento, a pesar de que transcurrieron nueve años en que el Distrito Metropolitano de Caracas asumió sus competencias. En otras palabras, la necesidad de crear dicho Distrito Capital queda en entredicho, pues mientras los alcaldes fueron afectos al partido oficialista en el poder nacional, no se generó la necesidad de crearlo y otra figura pudo ejercer su función. Pero más que desconocer al alcalde opositor del Distrito Metropolitano,⁵² podría afirmarse que, en realidad, la Asamblea Nacional desconoció el mandato popular que otorgó el pueblo tanto a la persona que ejercía ese cargo y a los que fueron electos como concejales metropolitanos para gestionar el gobierno metropolitano con esas competencias que tenía dicho Distrito Metropolitano cuando aquéllos fueron electos. No se esperó que culminara el período constitucional para que la disolución del Distrito Capital tuviese efecto ni hubo referendo (aprobatorio, consultivo) para conocer del pueblo su opinión sobre la eliminación del Distrito Metropolitano de Caracas y sobre la creación de un nuevo ente que lo sustituyera.⁵³ Tampoco se realizaron elecciones para que, con un nuevo ente político-territorial con otras competencias, el pueblo eligiera a las autoridades del nuevo ente metropolitano. Curiosa manera de proceder con un discurso de democracia participativa y protagónica.

Por otro lado, pudiera dudarse de la legalidad de transferir bienes y recursos de un ente que ya no existía, el Distrito Federal, al Distrito Capital, bajo el argumento de que éste último era el heredero del primero, pues en la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas no establece ninguna previsión al respecto. Evidentemente, esta transferencia de bienes y recursos afectó severamente la capacidad de gestión metropolitana.

51. Se identifican dos posiciones: se sostiene que el Distrito Capital se creó para arrebatarle competencias al Distrito Metropolitano de Caracas y desconocer al alcalde Ledezma. Otra posición señala que su creación está contemplada en la Constitución y que, por tanto, se cumplió con un mandato constitucional. Lo que no aborda esta última posición es la comparación competencial de uno y otro.

52. De hecho, la disposición séptima de Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas señala que hasta que culminase el período constitucional, la denominación del cargo de alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas se seguiría manteniendo.

53. Como se ha dicho, consulta popular establecida en el art. 171 de la Constitución Nacional.

El proceso de disolución del Distrito Metropolitano de Caracas fue un proceso gradual, con menos de un año de duración, que consistió en despojarlo de competencias derivadas del Distrito Federal para culminar, cinco meses después, en su eliminación formal en el mismo acto jurídico de creación⁵⁴ del ente político-territorial que lo sustituye, el área metropolitana de Caracas. Su organización, ámbito y organización fue similar al Distrito Metropolitano de Caracas. Cabe destacar que en términos formales, la Constitución Nacional solamente reconoce a un área metropolitana para señalar que ésta puede dar lugar a la creación de un Distrito Metropolitano,⁵⁵ el cuál es la única figura de gobierno de este tipo de metrópoli considerado en la Carta Magna y en el ordenamiento jurídico venezolano. Por tanto, la denominación dada al ente que sustituye al Distrito Metropolitano de Caracas es, a lo menos, inapropiada.

Tanto para la creación del Distrito Metropolitano de Caracas como del área metropolitana de Caracas, los órganos legislativos no cumplieron con lo establecido en los arts. 170 y 171 de la Constitución,⁵⁶ pues no se convocó ni realizó la consulta popular requerida que decidiese sobre la vinculación de los municipios metropolitanos con el ente metropolitano. También se mantiene el gobierno municipal a dos niveles, lo cual implica relaciones de supra/subordinación entre las partes involucradas (nivel metropolitano/municipal) y no de coordinación y cooperación, en el sentido en que lo desarrolla Delfino (2002). Se le asignó como competencia fundamental, la planificación y coordinación⁵⁷ en materias⁵⁸ que pueden ser catalogadas de metropolitanas, los resultados de su gestión se aprecian a largo plazo.⁵⁹ La mayoría, si no todas, no tuvieron la factibilidad política y hasta administrativa para ser desarrolladas.

La ley de creación del área metropolitana de Caracas eliminó el situado constitucional, que ante la existencia de la unidad político-territorial constituida por el Distrito Capital, se le otorgó a éste último. El ingreso proveniente de las gobernaciones de Miranda y del Distrito Capital, así como de los municipios metropolitanos, constituyeron una parte sustantiva de los ingresos metropolitanos, los cuales eran entregados al tesoro metropolitano sin periodicidad predeterminada y, nuevamente, también condicionada al flujo de caja de los entes proveedores, como al

54. Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, publicada en *Gaceta Oficial*, nº 39.276, del 1 de octubre de 2009.

55. Ver arts. 170 y 171 de la Constitución Nacional. Disponible en: <<https://cutt.ly/pmQgvSX>>.

56. Publicada en la *Gaceta Oficial*, nº 5.908, extraordinario, del 19 de febrero de 2000.

57. Se considera una condición para una gestión metropolitana, pero no suficiente.

58. Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, art. 5º.

59. Planificación y la coordinación en materia de ordenación urbana y urbanística; la protección del ambiente y el saneamiento ambiental; la promoción y dirección de mancomunidades entre los municipios metropolitanos y la prestación de asistencia técnica a los municipios y comunidades (art. 5º de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas).

frecuente condicionamiento de su entrega a su inversión en el ámbito de dicho ente, comprometiendo la autonomía financiera de la administración metropolitana.

El Consejo de Gobierno Metropolitano, órgano superior de consulta y asesoría del alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, fue eliminado de la ley que crea el área metropolitana de Caracas; si bien fue una instancia inoperante bajo la existencia del Distrito Metropolitano de Caracas, resulta insólito que bajo el diseño institucional dado a esta nueva unidad político-territorial no se haya considerado, en forma orgánica, la existencia de esta instancia integrada justamente por la cabeza del Ejecutivo de cada municipio metropolitano, que son los principales responsables de las administraciones de los municipios metropolitanos. Tan necesaria fue una instancia como esta que, de hecho, se conformó oficiosamente y produjo justamente resultados en materia de acuerdos políticos de coordinación de actuaciones, como lo fue la formulación del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020, en el cual participaron casi todas las administraciones municipales, comenzado por su alcalde, con la notoria ausencia de la alcaldía del municipio Libertador.

En 2017, la recién electa Asamblea Nacional Constituyente suprime los dos entes metropolitanos en Venezuela. Para justificar tal decisión, el decreto en cuestión argumentó, entre otros elementos que el

nivel metropolitano de Caracas (...), con sus órganos y entes adscritos, como modelos de organización político administrativa no han asegurado los fines para los cuales fueron creados, generando un modelo de descentralización que debe ser objeto de una profunda reorganización para acercar la gestión pública al Poder Popular, fortalecer la integración y articulación de los órganos y entes que los conforman y contribuir a asegurar el bienestar integral de sus poblaciones.⁶⁰

6.4 Reflexiones sobre la Caracas metropolitana como caso de estudio

Si tomamos en cuenta los tímidos resultados de sus gestiones, defender la existencia del Distrito Metropolitano o del área metropolitana de Caracas sería una tarea ardua; sin embargo, el enfoque debe ser otro: en primer lugar, la complejidad creciente de las áreas metropolitanas y, aún más, de las regiones metropolitanas, debe ser abordado con modelos de organización y gestión públicas distintas a la tradicional división del poder público (República-estado-municipio); la experiencia comparada a nivel internacional (Bogotá, Quito, Lima, por citar sólo tres en el ámbito latinoamericano), si bien disímil, parece estar orientada hacia la creación de formas de organización y de gestión metropolitanas distintas a las tradicionales.

En segundo lugar, fue evidente la contradicción entre el objeto de creación del área metropolitana de Caracas con las acciones de la línea oficial del partido y del gobierno nacional, de no concertar políticas y estrategias y,

60. Publicado en la *Gaceta Oficial*, del 27 de diciembre de 2017. Disponible en: <<https://cutt.ly/emQggZ1>>.

consecuentemente, generar la imposibilidad de planificar y coordinar por parte del gobierno metropolitano, conforme al fin de ese ente territorial. Ello aunado a una clara política de recentralización de la vida nacional, manifestada concretamente en la posición de no ceder espacios de gobernabilidad claramente metropolitana, como las redes de servicio.

Lo que sí ha sido un logro es presentar la inutilidad del área metropolitana de Caracas como unidad político territorial sustentada en su inoperancia, cuando se ha realizado un diseño institucional contradictorio en sí mismo y vacío de contenido, esto es, de competencias reales y capacidad de gestión, así como un abigarrado diseño de muy pocos ingresos aunado al mayor esfuerzo en boicotear su gestión a través de métodos pasivos, como la no cooperación institucional por parte del partido oficialista del gobierno nacional y el retraso en la entrega de recursos.

7 REFLEXIONES FINALES

En Venezuela a mediados de los ochenta que hemos denominado una descentralización imperfecta que, si bien aún mostraba signos de excesivo dominio del poder central además de indefiniciones a nivel de concurrencia de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, mostraba una clara transferencia de los poderes entre los diferentes niveles de gobierno como política de Estado. Se trataba de un proceso encaminado a lograr una democratización nacional por la vía de la descentralización político-administrativa (Delfino, 2005).

Luego se inició un proceso de recentralización a partir de 2006 con la creación de los consejos comunales y la instauración del denominado Poder Popular. Este proceso comenzó despojando a los municipios de sus mecanismos de promover la participación ciudadana a través de las juntas parroquiales y las asociaciones de vecinos. Luego, usurpó las competencias en materia de planificación y contribuyó con la transferencia de atribuciones municipales a organizaciones sin representantes electos democráticamente. Así mismo, se reformularon los mecanismos de transferencias intergubernamentales para beneficiar a los consejos comunales por encima de los municipios.

La recentralización también contempló la transferencia de las competencias exclusivas de los estados en materia de puertos, aeropuertos y carreteras al poder nacional. Los gobiernos regionales también pasaron a recibir menos recursos a partir de la modificación del Fides, FCI y LAEE, a pesar de que el más del 90% de los ingresos de los estados dependen de transferencias del gobierno central. Por último, el Ejecutivo nacional instaló órganos desconcentrados paralelos a las gobernaciones, sujetos a recibir recursos del FCI y LAEE. En efecto, socavando la autonomía de los gobiernos regionales.

Por último, la recentralización suprimió a los gobiernos metropolitanos mediante decretos. Sin sustituir la figura de gobiernos a escala supramunicipal, sino creando, en el caso de Caracas, una entidad territorial dependiente del gobierno nacional que no abarca el territorio metropolitano de la ciudad.

Lo anterior resultó en la fragmentación de la planificación y la gestión territorial en Venezuela. Impidiendo a los gobiernos municipales, estatales y metropolitanos desarrollar planes y proyectos de manera coordinada y a escala, haciendo inversiones viables en términos económicos y técnicos. En su lugar, se instaló un sistema de control del gobierno nacional sobre todo el territorio, principalmente, a través de organizaciones comunitarias llamadas consejos comunales. Esta nueva institucionalidad enfrenta múltiples desafíos como la baja capacidad de las organizaciones comunitarias para llevar a cabo funciones de gestión pública; la falta de mecanismos de garantía de transparencia; y la ausencia de representatividad democrática. El resultado terminaría afectando la calidad del gasto e inversión pública, cuyo principal resultado es la pérdida en el alcance y la cobertura de los servicios públicos domiciliarios y la eficacia de la participación ciudadana.

REFERENCIAS

BREWER-CARÍAS, A. R. La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, n. 291, p. 163-200, 2003. Disponible en: <<https://doi.org/10.24965/real.vi291.9175>>.

_____. El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: la originación del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local. **Asociación Internacional de Derecho Administrativo**, p. 49-67, 2007.

_____. Sobre el régimen municipal en Venezuela. *In*: BARRERA, T. R. H. (Coord.). **Derecho municipal multinacional**. Ciudad de México: Porrúa, 2015. p. 653-694.

_____. La mutación del Estado federal en Venezuela. **Revista General de Derecho Público Comparado**, n. 23, 2018.

CARVAJAL, L. (Comp.). **Educación, ciudadanía y democracia**: memorias de la IV Asamblea Nacional de Educación, 9 y 10 noviembre 2007. Caracas: Editora UCAB, 2008.

CIBILS, V. F.; TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina**: por qué y cómo. Washington: BID, 2015.

DELFINO, M. de los A. Reflexiones sobre el distrito metropolitano de Caracas. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 8, n. 3, p. 131-149, 2002.

_____. El proceso de descentralización político-territorial venezolano y su desarrollo constitucional y legislativo. **Revista Urbana**, v. 10, n. 36, p. 13-33, 2005.

DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS. Ordenanza de funcionamiento del Consejo de Gobierno Metropolitano de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 27 nov. 2001.

GARCÍA-GUADILLA, M. P. Crisis, descentralización y gobernabilidad urbana en el área metropolitana de Caracas. **América Latina Hoy**, n. 15, p. 43-48, 2009. Disponible en: <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2064>>.

GILBERT, A. **The Latin American city**. 2. ed. London: Monthly Review, 1998.

HELLINGER, D. **Venezuela: tarnished democracy**. Boulder: Westview Press, 1991.

HERNÁNDEZ, J. I. **Breves comentarios a la Reforma del Régimen de la Gestión Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones**. Caracas: Editora UCV, 2010.

_____. Sala Constitucional convalida la desnaturalización del municipio: notas sobre la sentencia nº 355/2017 de 16 de mayo. **Revista de Derecho Público de Venezuela**, n. 149-150, p. 349-352, 2017.

LIEUWEN, E. **Venezuela**. 2. ed. London: Oxford University Press, 1965.

MELEAN, J. S. **Papel de la descentralización en la reinstitucionalización de la democracia**. [s. l.]: [s. n.], 2018.

MENDOZA, E. J. U. **El derecho urbanístico en Venezuela (1946-2019): entre la tentación centralizadora y la atomización normativa de la ciudad venezolana sofocada**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019.

NEGRÓN, M. El crecimiento metropolitano vergonzante: la expansión en la segunda mitad del siglo XX. *In*: IMBESI, G.; VILA, E. (Comp.). **Caracas: memorias para el futuro**. Roma: Gangemi, 1995.

PAIVA, A. Caracas, en busca de un gobierno metropolitano. **EURE**, v. 27, n. 81, p. 43-59, 2001. Disponible en: <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008100003>>.

RÍOS, G.; ORTEGA, F.; SCROFINA, J. S. **Sub-national revenue mobilization in Latin America and the Caribbean: the case of Venezuela**. Washington: IDB, 2012. (Working Paper, n. 300).

SABATINO, J. La reversión de puertos en Venezuela. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE PUERTOS, 13., 2009, Miami, Florida. **Anales...** Miami: AAPA, 2009.

SALAS-BOURGOIN, M. A. Dinámica territorial del poder político en la Venezuela contemporánea (1961-2013). **Revista Colombiana de Geografía**, v. 25, n. 1, p. 95-109, 2016.

URDANETA-TROCONIS, C. **La gestión urbana del área metropolitana de Caracas**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2013.

VENEZUELA. **IX Censo Nacional de Población**: 1962. Caracas: Ministerio de Fomento, 1962.

_____. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, 10 abr. 2006.

_____. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, 28 dic. 2010.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BARRIOS, S. La Caracas metropolitana. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL EL DESAFÍO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO, 2002, Barcelona, España. **Anales...** Barcelona: ICCI, 2002.

BREWER-CARÍAS, A. R. **Instituciones políticas y constitucionales**: el régimen histórico constitucional del Estado. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1996.

DELFINO, M. de los A. La gobernabilidad de Caracas Capital y el Distrito Metropolitano. **Urbana**, v. 6, n. 29, p. 35-45, 2001.

MAYA, M. L.; LANDER, L. Popular protest in Venezuela: novelties and continuities. **Latin American Perspectives**, v. 32, n. 2, p. 92-108, 2005. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0094582X04273870>>.

RAY, T. F. **The politics of the barrios of Venezuela**. Berkeley: University of California Press, 1969.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sentencia nº 1.563, de 13 de diciembre de 2000. **Sala Constitucional**, Caracas, 13 dic. 2000.

VENEZUELA. Resolución nº 5 del Ministerio de Obras Pública. **Gaceta Oficial**, Caracas, 26 nov. 1946.

_____. Decreto nº 647 de la Junta Militar de Gobierno. **Gaceta Oficial**, Caracas, 19 oct. 1950.

_____. Decreto Reglamentario nº 547 del Ministerio de Obras Públicas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 26 jun. 1957.

_____. Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, 18 agosto 1978.

_____. Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 18 agosto 1983.

_____. Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 16 dic. 1987.

_____. Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 14 abr. 1989.

_____. Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, 15 jun. 1989.

_____. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público. **Gaceta Oficial**, Caracas, 28 dic. 1989.

_____. Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. **Gaceta Oficial**, Caracas, 19 marzo 1991.

_____. Reglamento Parcial nº 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre el Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 21 sept. 1993.

_____. Ley de Asignaciones Económicas Especiales. **Gaceta Oficial**, Caracas, 18 dic. 1996.

_____. Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinaria, 3 enero 1997.

_____. Reglamento nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinaria, 26 oct. 1999.

_____. Constitución Nacional. **Gaceta Oficial**, Caracas, 19 feb. 2000.

_____. Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 8 marzo 2000.

_____. Reforma de la Ley Fondo Intergubernamental para la Descentralización. **Gaceta Oficial**, Caracas, 30 oct. 2000.

_____. Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 8 agosto 2000.

_____. Reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. **Gaceta Oficial**, Caracas, 27 nov. 2000.

_____. Sentencia nº 1.563 del Tribunal Supremo de Justicia – Sala Constitucional. **Gaceta Oficial**, Caracas, 13 dic. 2000.

_____. Ley Orgánica de Planificación. **Gaceta Oficial**, Caracas, 13 nov. 2001.

_____. Ley de Consejos Locales de Planificación. **Gaceta Oficial**, Caracas, 12 jun. 2002.

_____. Ley de Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 20 agosto 2002.

_____. Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. **Gaceta Oficial**, Caracas, 23 sept. 2005.

_____. Ley de los Consejos Comunales. **Gaceta Oficial**, Caracas, 10 abr. 2006.

_____. Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital. **Gaceta Oficial**, Caracas, 13 abr. 2009.

_____. Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 1 oct. 2009.

_____. Ley Orgánica de los Consejos Comunales. **Gaceta Oficial**, Caracas, 28 dic. 2009.

_____. Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias. **Gaceta Oficial**, Caracas, 17 marzo 2009.

_____. Ley de Puertos. **Gaceta Oficial**, Caracas, 17 marzo 2009.

_____. Ley de Aeronáutica Civil. **Gaceta Oficial**, Caracas, 17 marzo 2009.

_____. Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital. **Gaceta Oficial**, Caracas, 13 abr. 2009.

_____. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. **Gaceta Oficial**, Caracas, 9 marzo 2010.

_____. Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación. **Gaceta Oficial**, Caracas, 30 dic. 2010.

_____. Ley Orgánica del Poder Popular. **Gaceta Oficial**, Caracas, 21 dic. 2010.

_____. Ley Orgánica para la Gestión de Competencia y otras atribuciones del Poder Popular. **Gaceta Oficial**, Caracas, 15 jun. 2012.

_____. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. **Gaceta Oficial**, Caracas, 18 nov. 2014.

_____. Ley Orgánica de la Administración Pública. **Gaceta Oficial**, Caracas, 17 nov. 2014.

_____. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. **Gaceta Oficial**, Caracas, 3 jun. 2015.

_____. Decreto nº 2.830, de 1 de mayo de 2017. **Gaceta Oficial**, Caracas, extraordinario, 1 mayo 2017.

_____. Decreto constituyente mediante el cual se decide la supresión y liquidación del nivel metropolitano de Caracas y el Distrito del Alto Apure. **Gaceta Oficial**, Caracas, 27 dic. 2017.

WHITE, H.; MENON, R.; WADDINGTON, H. **Community-driven development: does it build social cohesion or infrastructure? A mixed-method evidence synthesis.** New Delhi: 3ie, 2018. (Working Paper, n. 30).

