

**Gobierno de  
las ciudades andinas**

Jaime Erazo Espinosa, coordinador

# Gobierno de las ciudades andinas



**FLACSO**  
SECRETARÍA GENERAL



**FLACSO**  
ECUADOR



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



CONSEJO  
NACIONAL DE  
CIUDADES ANDINAS

---

Gobierno de las ciudades andinas / coordinado por Jaime Erazo Espinosa. Quito : FLACSO, Secretaría General : FLACSO, Sede Ecuador : AECID, 2012

473 p. : cuadros, gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-335-5

GOBIERNO LOCAL : PAÍSES ANDINOS : GOBIERNO MUNICIPAL : DEMOCRACIA : CIUDADES..

320.85 - CDD

---

© De la presente edición:

FLACSO, Secretaría General  
300 Sur y 50 Oeste de la Mac Donald  
Plaza del Sol  
Curridabat, Costa Rica  
Telf: (506) 2253 0082  
Fax: (506) 2234 6696  
www.flacso.org

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

AECID  
Avda. Reyes Católicos s/n  
28001 Madrid-España  
Secretaría General de la AECID  
Telf.: 91 583 8149/ 8182/ 8139  
Fax: 91 583 8234  
www.aecid.es

ISBN: 978-9978-67-335-5  
Cuidado de la edición: Santiago Rubio y Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2012  
1ª. edición: marzo de 2012

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

## Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Gobernabilidad y gobierno local. Un desafío esencial para la convivencia democrática</b> .....	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
<b>Gobierno local y democracia en Venezuela</b> .....	19
<i>Julio de Freitas Taylor</i>	
<b>Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina. Caso Colombia</b> .....	91
<i>Carmenza Saldías Barreneche</i>	
<b>Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador</b> .....	197
<i>Sebastián Mantilla Baca</i>	
<b>Situación de las municipalidades en el Perú. Desafíos para la gestión de las ciudades</b> .....	265
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
<b>Los municipios bolivianos: una aproximación</b> .....	329
<i>Carmen Ledo García</i>	

# Gobierno local y democracia en Venezuela

Julio de Freitas Taylor\*

## Constitución Política

La actual Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se enmarca en una serie de cambios políticos, económicos y sociales que dan como resultado la ruptura del tradicional modelo bipartidista, vigente desde 1958, hasta la elección, en 1998, del actual presidente Hugo Chávez Frías y la re-arquitectura de la estructura jurídico-institucional del Estado. Ese mismo año, un mes antes se había elegido con la misma base electoral a un Congreso bicameral en el cual estaban representadas la mayoría de las fuerzas políticas del momento.

De la mano del nuevo presidente llegaron al poder los que, hasta entonces, conformaban minorías que habían ocupado un lugar relegado en la política venezolana. Lo mismo sucederá con muchos de los oficiales que habían formado parte de los intentos de golpe, liderados por el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez, de febrero y noviembre de 1992.

La gestión del presidente Hugo Chávez se inicia y se desarrolla en medio de un escenario convulsionado tanto en el aspecto social como en

---

\* Antropólogo. Universidad Central de Venezuela. Especialista en Hábitat en Países Amazónicos. Universidade Federal do Pará. Magister en Planificación Urbana. Mención Política y Acción Local. Universidad Central de Venezuela. Candidato a Doctor en Urbanismo. Profesor de la Escuela de Historia y de la Maestría en Planificación Urbana de la Universidad Central de Venezuela.

el político. A la par de ser considerado por muchos como un gobierno de fuertes rasgos personalistas y autoritarios, con una tendencia a excluir totalmente a la oposición, se ha criticado de manera reiterada la participación cada vez mayor de miembros de la Fuerza Armada en los componentes del Gobierno, dentro de cargos claves en la administración pública; esto trae como consecuencia una creciente oposición por parte de varios sectores de la vida nacional.

Como primer paso para los cambios que el nuevo presidente y su equipo de gobierno propusieron al país, se apuntó la aprobación de una Asamblea Nacional Constituyente, para esto se realizó un referéndum consultivo, el 25 de abril de 1999, y un referéndum aprobatorio para la redacción de la nueva Carta Magna, el 15 de diciembre del mismo año. Asimismo, la nueva Asamblea Nacional Constituyente asumió el control del Poder Legislativo y estableció la disolución del Congreso Nacional, el 22 de diciembre de 1999; inmediatamente después cesaron las funciones de sus senadores y diputados.

En esta nueva Constitución, a los tres poderes clásicos del Estado venezolano: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se les suman: el Poder Electoral, ejercido por el Consejo Nacional Electoral como ente rector, y sus organismos subordinados: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento (Art. 292) y el Poder Ciudadano, constituido por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, que en conjunto conforman el Consejo Moral Republicano (Art. 273).

La democracia perderá así su tradicional adjetivo de “representativa”, quedando totalmente fuera del texto constitucional, y asumiendo la forma de “participativa y protagónica”, dentro de un Estado de justicia federal y descentralizado, tal como señala su preámbulo:

...con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones... (Preámbulo).

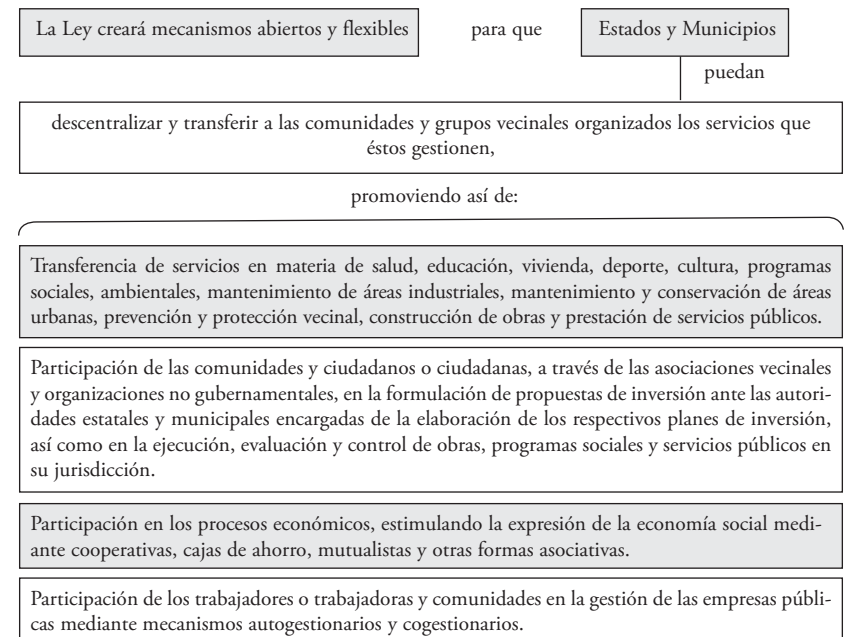
En el mismo sentido, se puede leer en el Artículo 4:

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Así también estos principios se ratifican en el Artículo 6, que dispone:

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

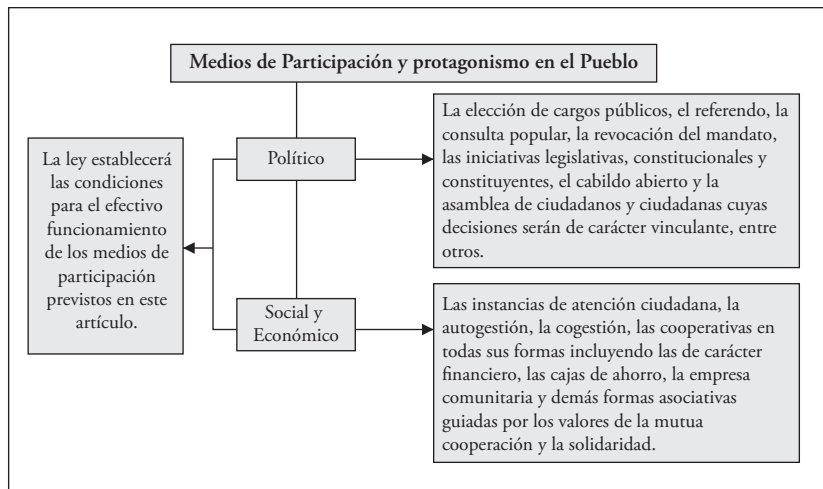
En esta constitución se incorporan, a través del artículo 184, por primera vez mecanismos de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos, descentralización y transferencia de servicios públicos:



- Creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas participativas.
- Creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de parroquias, comunidades, barrios y vecindades, con el fin de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales, y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
- Participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

Este nuevo modelo plantea una nueva forma de relación entre el Estado y los ciudadanos, en el que la democracia de los partidos es sustituida por la “participación protagónica de la ciudadanía”. Esto puede verse en detalle en el artículo 62 de esta Constitución, el cual dispone, lo que señala el siguiente esquema:

Adicionalmente, en su artículo 70, la Constitución establece los siguientes mecanismos para hacer efectiva la participación ciudadana:



Así, la adopción de esta concepción participativa por parte del Estado busca favorecer la creación de estructuras de organización más flexibles y abiertas en los diferentes niveles de gobierno, y espacios territoriales donde el ciudadano se convierta en gerente y garante; sujeto político al cual se le deben suministrar, desde el Estado, los elementos necesarios para el cumplimiento de este nuevo rol de elemento activo en la política nacional y, particularmente, en la gestión local.

En correspondencia con lo antes expuesto, el Artículo 16 de la Constitución señala:

Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. La división político-territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándole la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

En esta dirección se inscribe el Artículo 136, el cual reza:

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

En general, la Constitución define a la República de Venezuela como Estado Federal, y consagra los siguientes principios:

- Del Estado Federal: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

- Del Gobierno: democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.
- De la Organización Territorial: se divide en estados, un distrito capital, dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en municipios. Consagra además la garantía de la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa.

El principio de integridad territorial plantea una política de unidad nacional, al establecer que la República Bolivariana de Venezuela es un solo Estado, integrado por partes diferenciadas pero sobre las cuales ejerce la soberanía. El hecho de que se diseñe una estructura de tres niveles territoriales no rompe con la unidad del Estado, sino que busca, en teoría, reconocer la diversidad nacional, con lo que se refuerza la estabilidad del sistema de gobierno, permitiendo la gobernabilidad democrática y abriendo espacios que coadyuven a la manifestación de la diversidad socio-cultural del país.

En el artículo 159 se reitera este principio, al disponer que los Estados son iguales entre sí, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad del territorio nacional, así como a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

A través de los principios de cooperación y concurrencia se define la política de participación e interdependencia de los tres entes territoriales en la realización de los fines de funcionamiento del Estado. Este se refiere básicamente a las competencias de cada uno de los niveles territoriales del Gobierno. De ello se deduce una interdependencia política entre cada uno de estos niveles, en el marco de una cooperación intergubernamental que disponga de instituciones que hagan esto posible, como el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Coordinación de Políticas Públicas y los Consejos Locales de Planificación Pública.

Mención especial merece el Artículo 185 de la CRBV, mediante el cual se establece la creación de un Consejo Federal de Gobierno; dicho Consejo será el ente encargado de establecer relaciones entre los distintos niveles de gobierno en el ámbito nacional.

Siguiendo el Artículo anteriormente señalado, el Consejo Federal de Gobierno funciona como una instancia de planificación y coordinación

de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, generando políticas públicas para el cumplimiento de los principios que definen al Estado como federal y descentralizado, y del cual dependerá el fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas que promuevan el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y que apoyen especialmente en la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Apenas hasta ahora, una década después de haberse establecido en la CRBV, febrero de 2010, se aprobó la segunda discusión en la Asamblea Nacional sobre la Ley de Creación de este Consejo Federal de Gobierno, y con ello, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG), publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.963 de fecha 22 de febrero de 2010 y, por último, el Reglamento de dicha ley (RLCFG), publicado en Gaceta Oficial No. 39.382 de fecha 9 de marzo de 2010. En medio de la polarización política existente en el país existen opiniones muy diversas acerca de si efectivamente dicha ley contribuirá a la descentralización y a una más justa distribución de los recursos nacionales hacia los gobiernos regionales y municipales, o si, por el contrario, se tratará de una instancia *que controlará desde el poder central todas las decisiones en competencias y recursos que puedan manejar los gobernadores y alcaldes*.

Por otra parte, amparados en los principios de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado, establecidos en esta Constitución, se ha promovido desde el Estado el empoderamiento de las comunidades o Poder Popular, que se adelantará con énfasis a partir del año 2007, en el cual se crean nuevos mecanismos de participación, donde el poder ciudadano establecido en la Constitución se diluirá, para hablarse del poder popular<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En enero de 2007 se modifica la adscripción de institutos autónomos y otros entes descentralizados para ser incorporados al funcionamiento de la administración central y, a través de la reforma del funcionamiento de la administración central, dar paso a la constitución de los Ministerios del Poder Popular, en donde se articula directamente a la Presidencia de la República con las comunidades organizadas, así como se da el seguimiento y control de las Misiones Bolivarianas (programas sociales en el ámbito social, educativo, salud, infraestructura, etc.), con lo cual se reafirma la centralización como estructura y como práctica del sistema político.

Entre estos mecanismos que se proponen como coadyuvantes a esta participación protagónica se pueden señalar, por una parte los referendos, presupuestos participativos, la cogestión, las cooperativas, asambleas de ciudadanos y, posteriormente, los consejos comunales, y en el año 2009, la consolidación de una nueva geopolítica territorial y constitución de ese poder popular, al crearse instancias desde el Poder Ejecutivo que promoverán la creación de las comunas<sup>2</sup> como unidades de organización social y política de la ciudad socialista, con personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la constitución y las leyes.

Sin embargo, aunque de manera discursiva la mayoría de estos mecanismos pudieran pensarse como formas efectivas de participación de la sociedad civil, muchos de ellos, por su esencia de ser estrategias, que en la práctica se traducen como de arriba hacia abajo (*Top-Down*), es decir, desde el Gobierno central hasta las comunidades, presentan en la mayoría de los casos una marcada tendencia impositiva con la línea de Gobierno. Paralelamente, estas formas de participación pueden, asimismo, descargar responsabilidades exclusivas de los gobiernos, sean éstos de ámbito central, regional o local, y dejarlas en manos de grupos organizados que no necesariamente están preparados, tanto desde el punto de vista social como desde el técnico, para asumirlas.

### Espacios de los gobiernos locales: procesos de descentralización

El fin último de la descentralización político-administrativa es el de fortalecer la democracia, esto es, democratizar el poder y los procesos de toma de decisiones mediante su traslado al ámbito ciudadano, e incluso, potenciar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas desde el Estado, así como el de maximizar

2 El 3 de marzo de 2009, como resultado de la fusión del Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social con el Ministerio de Economía Comunal se crea el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, que tendrá como fin promover políticas de fortalecimiento y acompañamiento del poder popular para que sea el pueblo organizado desde abajo quien vaya trabajando en la construcción de un nuevo modelo político-territorial (Entrevista a Isis Ochoa, Viceministra de Formación Comunal del Ministerio del Poder Popular para las Comunas [www.minci.gob.ve/entrevistas/3/189193/mpcomunas\\_trabaja\\_en.html](http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/189193/mpcomunas_trabaja_en.html) )

zar la eficiencia en la prestación de ciertos servicios y competencias que se han concentrado en el nivel nacional o central.

En este sentido, la descentralización se trata de una redistribución del poder del Estado, que funcionalmente está concentrado en el Poder Ejecutivo o presidente, y espacialmente se encuentra localizado en las grandes capitales.

El investigador ecuatoriano Fernando Carrión (Carrión, 2008), señala, a justo título, que para lograr este fin se hace imperativo tomar en cuenta tres dimensiones clave de la descentralización. La primera se refiere a un plano horizontal, al interior de cada nivel, para contrarrestar los presidencialismos bajo sus múltiples formas; la segunda dimensión se refiere a un plano vertical entre cada uno de los niveles, que tiene la finalidad de ampliar las bases sobre las cuales descansa el poder; por último, un plano paralelo, para afianzar una democracia territorial.

El proceso de descentralización en Venezuela se establece después de que la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) propusiera los lineamientos para convertirla en ley, y planificara su implementación; pero sería intempestivamente a partir de la movilización social que sufriera el país en 1989, conocida como el “Caracazo”, que se adelantaría este proceso. A la sombra de esta explosión social se llevan a cabo, a finales de ese mismo año, las primeras elecciones directas para gobernadores y alcaldes, con una abstención del 54%.

La década de los años noventa se inicia teniendo como contexto una gran tensión social, con un plan de ajuste estructural y de estabilización económica, liderado, no por los tradicionales políticos, sino más bien por grupos de economistas y gerentes de amplia trayectoria entre grupos académicos y empresariales.

En el año 1992 se producen dos intentos de golpe de Estado con el Teniente Coronel Hugo Chávez Frías como uno de sus principales organizadores; el primero se da el 4 de febrero, y el otro el 27 de noviembre. Ese mismo año, en medio de un escenario político en ebullición, se desarrollan las segundas elecciones de gobernadores y alcaldes.

Luego de diez años, el incipiente proceso de descentralización ha venido sufriendo una serie de retrocesos, no siempre explícitos desde el punto de vista jurídico, elemento que hace difícil su estudio y evaluación, pues



pareciera encontrarse, al menos desde el punto de vista discursivo, en constante flujo desde la centralización, hacia la descentralización y posteriormente hacia una nueva re-centralización.

Desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se establece, en sus artículos 4, 6, 157 y 158, los alcances de la política de Estado para la descentralización:

Artículo 4: La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución y se rige por los principios de cooperación, solidaridad, correspondencia y responsabilidad.

Artículo 6: El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Artículo 157: La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

Artículo 158: La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Poco tiempo después de haber sido sancionado el nuevo marco constitucional, se constata la creación y promulgación de figuras como el Plan Bolívar 2000, concebido como una misión de acción cívico-militar de emergencia que tenía la finalidad de atender las necesidades sociales del país en materia de salud, educación, infraestructura y empleo; y el Fondo Único Social (FUS), que se creó como servicio autónomo sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Salud y Desarrollo Social, con el objeto de concentrar en un solo ente la captación y administración de los recursos, para lograr la optimización de las políticas, planes y regulación de los programas sociales destinados a fortalecer el desarrollo social, la

salud integral, la educación y el impulso de la economía popular, como instrumentos que centralizan y ejecutan recursos, programas sociales e inversiones con poca o ninguna relación con entes y poderes locales, incluso delegando en la Fuerza Armada el manejo de tales recursos.

Por otra parte, tomando el concepto de autonomía presente en el Artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) sancionada en mayo de 2005 (G.O. 38204), que sustituye a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) del 15 de junio de 1989 (G.O. 4.109), se consolidan elementos clave para el proceso de descentralización venezolana. Así, la autonomía es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado, de lo cual se derivar, conforme al Artículo 4 de la misma LOPPM, la creación de instancias, mecanismos y sujetos de descentralización conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

En este sentido aparece la figura de los Consejos Comunales (CC), que sustituyen a las Asociaciones de Vecinos, instancia que tendrá su propia Ley de Consejos Comunales (LCC de abril de 2006. G.O No. 5.806) posteriormente, sustituida por la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC de fecha 28 de diciembre de 2009, G.O No. 39.335) y que en la práctica, con relación a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP G.O N° 37.463 del 12 de junio de 2002), y la Ley del Poder Público Municipal (LOPPM) se llenan de contradicciones, no siendo complementarias sino más bien discordantes.

En ambas versiones de la Ley de los Consejos Comunales se establece el enlace de coordinación con las instancias del Poder Ejecutivo a nivel central, y no a nivel municipal, con lo que se diluye el novedoso proceso establecido en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) de planificación local de las políticas públicas con actores del poder ejecutivo y legislativo municipal y la comunidad organizada; se dictamina que se debe ejercer el enlace directamente con el poder central, a través de la conformidad de su registro (Art. 20 LCC) y la aprobación de proyectos y su financiamiento (art. 29 LCC) por parte de la Comisión

Presidencial del Poder Popular y la coordinación del ejercicio de sus funciones con los órganos del Poder Ciudadano (art. 35 LOCC).

Es así que el artículo 56 de la LOCC establece:

El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los Consejos Comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitarán la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público.

Cabe preguntarse, entonces: ¿qué tipo de participación ciudadana se promueve con estas leyes? Pareciera tratarse de una mera participación instrumental y administrativa, con un fuerte componente centralizador.

Desde esta perspectiva, el apoyo al proceso de la descentralización por parte del Estado en la última década no siempre se ha mostrado transparente, al punto que algunas veces pareciera ser un elemento meramente retórico, pues constantemente se asiste a un proceso sostenido de socavamiento de los entes, competencias, materias y atribuciones de las regiones y de los poderes locales.

El 2 de febrero de 2007 el Presidente de la República somete a consideración, por vía de Referéndum, una propuesta de reforma de la Carta Magna en la cual se proponía dar rango constitucional al proyecto socialista. En dicha propuesta se planteaba una nueva distribución del poder público territorial, y la creación de una nueva figura sin base en el sufragio, pero que serviría, a su juicio, para que el pueblo ejerciera directamente la soberanía, mediante el llamado Poder Popular, así leemos:

El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. Con relación al contenido de las funciones que ejerce, el Poder Público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. El Pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de grupos humanos organizados como base de la población. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas

y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley (CNE, Propuesta de Reforma Constitucional, Artículo 136).

Así también, se somete a discusión en esta propuesta la modificación del Artículo 16 de la CRBV. Se propone una nueva organización política-territorial, denominada Nueva Geometría del Poder, que desplazaría a estados y municipios como unidad primaria:

El territorio nacional se conforma, a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares.

Los estados se organizan en municipios.

La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Las comunas serán las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano.

A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyen formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa.

La Ciudad Comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno municipal, por decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Igualmente, el presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría de los

diputados integrantes de la Asamblea Nacional, podrá decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley, el presidente de la República designará y removerá las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley.

En las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley, el presidente de la República designará y removerá las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley.

Los distritos funcionales se crearán conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de las potencialidades económicas que desde ellos sea necesario desarrollar en beneficio del país.

El Distrito Funcional podrá ser conformado por uno o más municipios o lotes territoriales de éstos, sin perjuicio del estado al cual pertenezcan.

La organización y funcionamiento de la Ciudad Federal se hará de conformidad con lo que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo.

Las provincias federales se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano.

Las provincias federales se constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere.

La organización político territorial de la República se regirá por una ley orgánica (CNE, Propuesta de Reforma Constitucional, Artículo 16).

En esta propuesta de reforma constitucional se atribuye al poder nacional la conservación, administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales, y se centraliza la competencia de los puertos y aeropuertos (CNE, Propuesta de Reforma Constitucional, Art. 14).

De igual manera, se plantea como potestad del Presidente de la República la posibilidad de modificar la división político territorial de la República, creando ciudades comunales, regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales, distritos funcionales, así como cualquier otra entidad establecida por la Constitución o la ley, y designar y remover las autoridades respectivas; regiones estratégicas de defensa, autoridades especiales para situaciones de contingencia<sup>3</sup>.

Además de esto, se incrementan las atribuciones y competencias del poder nacional, al proponerse la posibilidad de que el poder ejecutivo nacional disponga de todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, seguridad personal y pública, infraestructura, sistemas de salud, educación, deporte y recreación, recuperación de sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades (CNE, Proyecto de Reforma Constitucional, Artículo 18).

Resulta relevante la propuesta de modificación del Artículo 158 de la CRBV, el cual señala que la

...descentralización como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”, modificándose a: “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista (CNE, Propuesta de Reforma Constitucional, Artículo 158).

3 CNE. Proyecto de Reforma Constitucional. Artículo 11. ... El presidente de la República Bolivariana de Venezuela podrá decretar Regiones Estratégicas de Defensa a fin de garantizar la soberanía, la seguridad y defensa en cualquier parte del territorio y espacios geográficos de la República. Igualmente, podrá decretar autoridades especiales en situaciones de contingencia, desastres o cualquier otra que requiera la intervención inmediata y estratégica del Estado.

Pese a no haber sido respaldada por la vía de Referéndum la mencionada propuesta de reforma constitucional, en la práctica muchos de los elementos presentados en ésta se han venido desarrollando de manera explícita, como si la reforma hubiese sido aprobada; en este sentido, a partir de una nueva habilitación legislativa, se comenzaron a decretar un conjunto de leyes, entre éstas la Ley Orgánica de la Administración Pública (Decreto N° 6.207 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, G.O. N° 5.890 del 31.07.08. Artículos 1 y 2.), que reduce la potestad de los estados y municipios para regular sus respectivas administraciones públicas.

Así mismo, se han producido una serie de modificaciones a varias leyes, entre ellas, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), esta última derogada en el mes de febrero de 2010 por la Asamblea Nacional, cuyas reformas se materializan en menos recursos y más restricciones a las regiones en Venezuela, puesto que constituyen la fuente de financiamiento más importante, después de la prevista por el Situado Constitucional, el cual también fue afectado por la reducción de cerca del 21% del presupuesto ordinario 2010 al calcular el barril de petróleo en 40 BsF, estableciéndose que todo lo que esté por encima de ese precio será dispuesto por el Gobierno nacional para el desarrollo de sus políticas y programas.

En este sentido, varios alcaldes y gobernadores, así como diversos elementos de la sociedad civil, han cuestionado estas prácticas. Una de ellas, la Asociación Civil CONVIVE (2009: 95-96) señala lo siguiente:

En los últimos años, los recursos de los estados y los municipios provenientes de los ingresos nacionales debieron ser mucho mayores que los percibidos. Esta situación se debe a la sistemática transferencia de una parte de estos ingresos al poder nacional, mediante las siguientes prácticas:

La subestimación de los ingresos ordinarios, cuya práctica consiste en calcular los ingresos estimados del presupuesto nacional por debajo de lo que se espera obtener en el año. De esta manera, los recursos adicionales no entran al presupuesto ni al cálculo de los porcentajes del situado constitucional que corresponde a los estados y los municipios.

Las reformas a las leyes de FIDES y LAEE en el año 2006, donde se dispuso que el 30% de los recursos de estas fuentes, antes asignados en su totalidad a los estados y los municipios, se destine a los Consejos Comunales, bajo la aprobación directa de los órganos nacionales que coordinan el trabajo de estos consejos. Igualmente, se dispuso la asignación de recursos remanentes, no programados, ni presupuestados en el ejercicio anterior, a los estados, municipios y Consejos Comunales, correspondiendo a estos últimos el 50% de estos recursos. Cabe destacar que además el financiamiento del FIDES disminuyó en el 2007 al reducirse la alícuota del IVA.

Mención especial merece la promulgación de tres instrumentos legales como son: la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LRPLODDTCCP) del 17 de marzo 2009 (G.O. Nro. 39.140)<sup>4</sup> la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC) del 14 de abril 2009 (G.O. Nro. 39.156) y la Ley del Consejo Federal de Gobierno (LCFG), aprobada en segunda discusión por la Asamblea Nacional en febrero de 2010, en la que, entre otros puntos, se faculta al Ejecutivo Nacional para intervenir bienes y servicios transferidos, atribuyéndose éste la tutela de los bienes y servicios públicos prestados por las entidades federales; y se suprimen las competencias exclusivas de los estados en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, que pasan a ser ejercidas bajo la coordinación del Ejecutivo Nacional<sup>5</sup>, cuya competencia exclusiva le había sido

4 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Capítulo II. Artículo 9: El Ejecutivo Nacional, por órgano del presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, consumidores un ser servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad.

5 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Capítulo III. Artículo 14. Es de la competencia de los estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional, la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

transferida a los estados desde 1989, e incorporada a la Constitución de 1999 con el agregado de coordinación del Ejecutivo Nacional<sup>6</sup>.

He aquí que el concepto constitucional de descentralización se desdibuja por completo en la nueva Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.963 de fecha 22 de febrero de 2010, en conjunto con el del Reglamento de la Ley (RLCFG) publicado en la GO No. 39.382 de fecha 9 de marzo de 2010, cuando define la descentralización en el Artículo 3 de este último como:

Política estratégica para la restitución del Poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica (SIC) restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país.

Resulta pertinente señalar que la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela establece que el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (CNRBV, Art. 185); definiéndose en éste que dicho proceso debe llevarse a cabo solamente entre las entidades públicas territoriales, y más específicamente, *desde el Poder Nacional* hacia los Estados y Municipios, en tanto que la recién promulgada LOCFG dictamina en su artículo 2 que el CFG establecerá los lineamientos para las transferencias de competencias de las entidades territoriales hacia las organizaciones de base del Poder Popular, entida-

6 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Capítulo II. Artículo 11. A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se transfiere a los estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: ...3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos... 5. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

des que no poseen definición alguna en el texto constitucional, con lo cual se generan contradicciones entre la LOCFG y la propia CNRBV.

Esta idea se ratifica en el artículo 4 del RLCFG, de manera que, bajo la pretendida aplicación de la Ley, corresponderá a los Estados y Municipios desprenderse de sus competencias naturales y constitucionales, para ser asumidas por las organizaciones de base del poder popular.

Así también la LOCFG incorpora la figura de los Distritos Motores de Desarrollo, al señalar en su artículo 6 que el presidente, en Consejo de Ministros, podrá crear estas entidades “con la finalidad de impulsar un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo”. Siguiendo las definiciones contenidas en el RLCFG, en su Artículo 3, estos Distritos Motores de Desarrollo deben responder a un “modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista” y estarán gobernados, como se expresa en su Artículo 24, por una “Autoridad Única Distrital”, que tendrá las siguientes funciones, según el Artículo 25:

1. Administrar eficientemente los recursos asignados a los proyectos del Distrito en función de la Misión y Plan Distrital.
2. Promover la participación, organización y protagonismo de las comunidades y productores en los proyectos del Distrito.
3. Garantizar el buen desempeño de las instituciones de la Administración Pública Nacional, desconcentradas en su ámbito de competencia.
4. Abordar los problemas sociales existentes en el Distrito y junto con las comunidades procurar soluciones a los mismos.
5. Promover la participación política, cultural y económica de los diversos actores sociales y organizaciones del Poder Popular de su zona de influencia.
6. Impulsar proyectos productivos acorde (SIC) con las potencialidades del Distrito Motor de Desarrollo.
7. Las demás que le sean asignadas por el presidente o presidenta de la República en el Decreto de creación del respectivo Distrito Motor de Desarrollo.



Es notoria la coincidencia de esta nueva figura territorial con la figura de los vicepresidentes regionales, contenida en la propuesta de Reforma Constitucional planteada por vía de Referéndum en 2007, la cual junto a la creación, en septiembre de 2009, del Consejo de Ministras y Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano, que actuaría como un Consejo Presidencial dirigido por el Jefe de Estado, así como seis vicepresidentes y un secretario permanente (G.O. N° 39.279 del 6 de Octubre de 2009), constituyen, por una parte, una violación a la propia CRBV, que sólo reconoce la figura de un vicepresidente ejecutivo, y el desconocimiento del concepto constitucional de los Estados como entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, cuya autoridad corresponde al gobernador (Artículo 159-160 CRBV), así como, por otra, la institucionalización por vía de fuerza de la reforma constitucional propuesta por el propio presidente, aunque en esta última la figura propuesta se denominaba “vicepresidentes territoriales”, pero que en concordancia con la Ley del Consejo Federal de Gobierno pudiera tener funciones parecidas a la figura planteada en la reforma constitucional antes señalada.

Aunado a esto, las propias gobernaciones se han visto afectadas por este proceso de recentralización, particularmente en áreas como salud y vivienda; por ejemplo en el estado Miranda, en el cual mediante la Gaceta Oficial número 39.072, decreto 6.543 de la Presidencia de la República, se transfirieron al Ministerio del Poder Popular para la Salud los establecimientos y las unidades móviles de atención médica adscritos a la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda. Asimismo, a través de un comunicado remitido por el ex presidente del Instituto de Vivienda y Hábitat de Miranda, fechado el 08 de diciembre de 2008 dirigido al Ministro de Vivienda y Hábitat (hoy Ministerio de Obras Públicas y Vivienda), se informa de la transferencia de expedientes de las obras a su despacho, 24 complejos residenciales que se estaban construyendo bajo la responsabilidad del ejecutivo regional.

En el caso de la capital venezolana se produce un fuerte elemento de recentralización al ser promulgada la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC), por medio de la cual se crean el Distrito Capital y la Ley Especial de Transferencia de Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Ca-

racas al Distrito Capital (G.O. N° 39.170 del 4 de mayo de 2009), las cuales reducen de manera significativa las atribuciones y competencias del alcalde metropolitano, para ser transferidas a un funcionario designado directamente por el presidente de la República, hecho que reduce de manera drástica no sólo la autonomía municipal sino, en general, el proceso de descentralización que se desarrolla en Venezuela.

A lo largo de los tres últimos años se ha asistido en Venezuela a la aprobación de un conjunto de decretos, derogatorias, leyes y programación de actividades de los entes del Gobierno Nacional, que, recordando la historia de la rana hervida, han ido materializando muchas de las reformas propuestas en 2007, derrotadas por la vía electoral, casi imperceptiblemente, afectando seriamente la descentralización y la gobernabilidad local, de manera sostenida.

### Competencias municipales

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece tres niveles territoriales claramente definidos: nacional, estatal y municipal; en cada uno de dichos niveles se presentan materias que le son propias y otras concurrentes a cada uno de estos niveles.

En el caso de los municipios se plantea la autonomía en la gestión de las materias propias, es decir, en aquellas áreas donde no haya concurrencia con los otros niveles de poder territorial. Es así que en el Artículo 168 de la CRBV la autonomía municipal comprende: 1- La elección de sus autoridades; 2- La gestión de materias de su competencia y 3- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Siguiendo el mismo Artículo se destaca que cada una de las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias debe cumplirse incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, y al control y evaluación de sus resultados en forma efectiva, suficiente y oportuna.

La misma Carta Magna prevé, en el Artículo 169, que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, debe establecer diferentes regíme-

nes para su organización, gobierno y administración, incluyendo lo referente a la determinación de sus competencias y recursos, tomando como parámetro las condiciones de población, el desarrollo económico, la capacidad para generar ingresos fiscales propios, la situación geográfica, los elementos históricos y culturales y otros factores relevantes, así como las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena, haciendo énfasis en que la organización municipal debe siempre ser democrática y responder a la naturaleza propia del gobierno local.

En ese orden, la Asamblea Nacional ha producido normas que regulan la competencia municipal. En mayo de 2006 es sancionada la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), que sustituye la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual, según su Artículo 1, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados.

En este cuerpo de leyes debe incluirse la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), que tiene por objeto establecer las disposiciones y bases para la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública, junto a otras que corresponden a la protección al consumidor y usuario, deportes, educación, turismo, planificación y gestión del territorio, tránsito y transporte terrestre, servicios domésticos, etc.

En el caso específico de la LOPPM, el Artículo 55, en concordancia con el Artículo 178 de la CRBV, establece una clasificación de las competencias municipales entre propias, concurrentes, descentralizadas y delegadas; sin embargo, no se encuentra en el texto de esta ley una definición de las competencias propias, excepto bajo el calificativo de que son aquellas que forman parte del Gobierno y de la administración de la vida local (Artículo 56); éstas son:

1. El gobierno y administración de los intereses propios de la vida local.
2. La gestión de las materias que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 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, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inclinaría, la promoción de la participación ciudadana y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en las áreas siguientes:
  - a. La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público.
  - b. La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano.
  - c. Los espectáculos públicos y la publicidad comercial en lo relacionado con los intereses y fines específicos del Municipio.
  - d. La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos.
  - e. La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas.
  - f. Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados.
  - g. La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
  - h. La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal.

- i. Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes nacionales y estatales.

En el Artículo 57 de la misma Ley se definen las competencias concurrentes, como "...aquellas que el Municipio comparte con el Poder Nacional o Estatal, las cuales serán ejercidas por éste sobre las materias que le sean asignadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes de base y las leyes de desarrollo". Entre éstas, pudiéramos citar: turismo, ambiente, salud, ganadería, pesca, entre otras, que, supone el legislador, no forman parte de la vida local.

Las competencias descentralizadas, siguiendo el Artículo 58 de la LOPPM, son aquellas que el Poder Nacional o los estados pueden transferir a los municipios para su debida gestión y administración, en concordancia con el Artículo 158 de la CRBV, que plantea que: "La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales" y la Ley Orgánica para la Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Las competencias delegadas, de conformidad con lo previsto por el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, son aquellas que el poder nacional o estatal puede transferir a los municipios, previa aceptación de estos últimos, con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública o de la prestación de un servicio público. El acto de delegación comienza a ejecutarse sólo, a partir de que se hayan transferido al Municipio los recursos que se requieran para dar cumplimiento a la delegación. Las competencias delegadas las ejercerán los municipios conforme a las prescripciones contenidas en el acto de delegación.

En general, la materialización de las competencias de los municipios se realiza mediante los siguientes instrumentos jurídicos, siguiendo el Artículo 54 de la LOPPM:

1. Las ordenanzas: son los actos que sanciona el Concejo Municipal para establecer normas con carácter de ley municipal, de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, las cuales reciben, al menos, dos discusiones en días diferentes y deberán ser promulgadas

por el alcalde o alcaldesa para posteriormente ser publicadas en la Gaceta Municipal o Distrital, según el caso. Durante el proceso de discusión y aprobación de las ordenanzas, el Concejo Municipal debe consultar al alcalde o alcaldesa, y a los otros órganos del Municipio, a los ciudadanos y ciudadanas, a la sociedad organizada de su jurisdicción, y atender las opiniones por ellos emitidas.

2. Los acuerdos: son los actos que dicten los concejos municipales sobre asuntos de efecto particular. Estos acuerdos deben ser publicados en la Gaceta Municipal cuando afecten la Hacienda Pública Municipal.
3. Los reglamentos: Son los actos del Concejo Municipal para establecer su propio régimen, así como el de sus órganos, servicios y dependencias. Estos reglamentos serán sancionados mediante dos discusiones y publicados en Gaceta Municipal.
4. Los decretos: son los actos administrativos de efecto general, dictados por el alcalde o alcaldesa y deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.  
El alcalde o alcaldesa reglamentará las ordenanzas mediante decreto, sin alterar su espíritu, propósito o razón y, en todo caso, deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.
5. Las resoluciones: son actos administrativos de efecto particular, dictados por el alcalde o alcaldesa, el Contralor o Contralora Municipal y demás funcionarios competentes.
6. Otros instrumentos jurídicos de uso corriente en la práctica administrativa, ajustados a las previsiones que las leyes señalen.

Las ordenanzas, acuerdos, reglamentos, decretos, resoluciones y demás instrumentos jurídicos municipales son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares y de las autoridades nacionales, estatales y locales.

En cuanto a la ordenación urbanística y los planes de vivienda, es menester comentar que cuando no se le despoja la competencia al Municipio, y este ejecuta planes o programas en la materia, o cuando desde el poder central se imponen éstos, de igual manera se profundiza el enfoque de planificación rígida, centralista que ha traído como consecuencia que la teoría, los aspectos administrativos y el marco legal, se conviertan en el objeto y fin del proceso de elaboración de planes, restringiendo la participación ciudadana y la intervención de los planificadores a la aplicación de estándares y normas, ignorando los mecanismos económico-



financieros, las circunstancias políticas y las realidades sociales que, en definitiva, hacen posible la implementación de lo propuesto en los planes.

Siguiendo los planteamientos que se manejan en la actualidad desde el Ejecutivo, en referencia a la ordenación territorial, no cabe duda que éstos afectan a los municipios, pues parecieran atender más a un proyecto político-ideológico que a una realidad socio-territorial basada, entre otras particularidades, en la historia, la geografía o la economía del país.

Aunque, ciertamente, resulta prioritario procurar la equidad del territorio y las regiones, se observa más bien una tendencia a prestar mayor atención a regiones deshabitadas, en desmedro de lo que ha sido el patrón de ocupación territorial más representativo de la Venezuela actual, como lo es la región centro-norte-costera o a proyectos puntuales en ésta última, sin tomar en cuenta el contexto ambiental, social y de lo ya ahí construido. Obviar la importancia de las medianas y grandes ciudades y sistemas metropolitanos significa desatender a la porción más numerosa de la población nacional.

El criterio de la desigualdad regional, por otra parte, no considera la desigualdad intra-urbana, que genera brechas de inequidad entre los pobladores de los diferentes sectores de las ciudades, produciendo centros urbanos ineficientes, mal distribuidos y de difícil gobernabilidad.

Otro elemento que resulta relevante en el orden de esta discusión es el surgimiento de los nuevos planes de vivienda, núcleos de desarrollo endógeno y ciudades socialistas. Según Gaceta Oficial N° 38.396 Decreto N° 4343 del 06 de marzo de 2006, se declara en estado de emergencia al sistema de vivienda y hábitat en todo el territorio nacional y, en mayo de 2008, se crea según el Decreto N°. 6090 (G.O 38,944) con carácter permanente la Comisión Presidencial de Planes y Proyectos Especiales para la Gran Caracas, con el objeto de identificar, planificar y proyectar acciones urbanísticas, arquitectónicas o paisajísticas de carácter extraordinario que permitan al Gobierno ejecutarlas en la ciudad de Caracas y en sus áreas de influencia, a través de los órganos o entes competentes.

Ambos decretos terminan centralizando la actividad urbanística, dejando a un lado la competencia municipal de planificación urbana de nivel local; ejemplos paradigmáticos son el controversial Proyecto de La Carlota, en el Municipio Chacao, y el Núcleo de Desarrollo Endógeno de La Limonera, en el Municipio Baruta, ambos en Caracas, junto a las nue-

vas ciudades socialistas, entre ellas “Camino de los Indios”, en la Guaira a 10 Kilómetros de Maiquetía, en una extensa y solitaria zona montañosa, Municipio Vargas y Ciudad Belén (Sector el Tamarindo, Municipio Plaza del Estado Miranda) que, en palabras del presidente Chávez en su programa dominical Aló Presidente N° 276, son “...nuevos proyectos urbanísticos, son nuevas ciudades socialistas, auto sustentables, pensadas para la gente, y no para los carros, para que todos seamos iguales...”. Todos estos macroproyectos urbanos, ejecutados desde el poder central, sin la consulta ni la permisología del Municipio correspondiente, y sin tomar en cuenta ordenanzas o planes de ordenación urbana o de desarrollo urbano local previamente existentes.

El hecho es que estas nuevas “ciudades socialistas” sirven de punto de referencia para apoyar las bases de la hipótesis de dispersión de ciudades, sin orden aparente en el territorio; inicialmente en la capital, el más importante centro urbano de la nación, además de los críticos problemas que se registran en la actualidad, debido a las grandes concentraciones de barrios pobres<sup>7</sup> y viviendas en condiciones infrahumanas.

Aún cuando es imposible adelantarse a los hechos, podemos vislumbrar una hipótesis, un patrón que se ha ido repitiendo con los planeamientos de estas nuevas ciudades, el aislamiento, el retiro en la ubicación de las ciudades, el abandono de las ciudades existentes, que hace pensar en una posible configuración del territorio que aún no se ha develado y que, posiblemente, propicie la creación de *ghettos*.

Cabe preguntarse: ¿los estados y municipios dependerán de las nuevas organizaciones espaciales y de gestión y ordenación del territorio para poder elaborar y ejecutar planes, proyectos y obras de ocupación del espacio?

### Financiamiento municipal: fuentes principales, normas

Uno de los elementos que merece destacarse, al hablar de temas como el financiamiento municipal en un país como Venezuela, es su condición de país monoprodutor, dependiente de manera casi exclusiva de la renta

<sup>7</sup> Para el año 2006, al menos 56,26% de la población del Área Metropolitana de Caracas habitaba en zonas de barrios, según cálculos realizados por RIEF Consultores y asociados, a partir de datos del INE, Censo Nacional de Población y Vivienda. Citado en: Martín, Y. (2006: 102).

petrolera. Para algunos investigadores, como la economista Christi Rangel (Rangel, 2005), el peso de los ingresos petroleros en las finanzas públicas es un elemento que ha coadyuvado enormemente al descuido en la estructuración del sistema fiscal como un todo, pues, mientras se han consolidado mecanismos a través de los cuales el Estado venezolano ha podido acceder a las ganancias de la explotación de hidrocarburos, el sistema tributario no petrolero se ha caracterizado por su anacronía.

Es así como para la mencionada investigadora, los gobiernos de turno han optado por cubrir las insuficiencias presupuestarias con deuda externa, devaluación y deuda interna, dejando como último recurso los tributos. Esta situación ha traído como consecuencia una fuerte debilidad en la cultura tributaria de la población en general, incluidos los políticos y tecnócratas, que han tratado de evitar utilizar los impuestos como mecanismo de financiación.

De igual manera, las transferencias intergubernamentales tienen fórmulas de reparto en las que, comúnmente, sólo son considerados criterios de población y el territorio, por lo que los instrumentos tributarios disponibles favorecen a algunos municipios según su vocación económica y densidad de población, mientras que dejan sin oportunidades a otros:

El resultado de este pobre diseño es un amplio margen de variación en las finanzas municipales en cuanto a la cuantía de los recursos disponibles en cada entidad y la importancia relativa de cada fuente, con predominio de una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales (Rangel, 2005: 14).

La dependencia financiera de los municipios y estados con respecto al poder central ha traído como consecuencia que las finanzas estatales y municipales estén altamente influidas por los impactos del comportamiento de la economía en el presupuesto nacional, lo cual genera graves desequilibrios entre los poderes, ocasionando, por una parte, que los estados y municipios tengan pocas posibilidades para atender las necesidades de gasto de los ciudadanos residenciados en sus territorios (CONVIVE, 2009) y por otra, el uso por parte del Gobierno central, de las transferencias a los poderes regionales y locales como premios o castigos, de acuerdo a su “lealtad política”.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) define en su Artículo 137, los ingresos ordinarios del Municipio, en concordancia con el Artículo 179 de la CRBV, como los procedentes de la administración de su patrimonio, incluidos los ejidos y baldíos; las tasas por el uso de los bienes y servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones.

Dentro de estos ingresos ordinarios, siguiendo el mismo artículo de la referida ley, se deben incluir los tributos denominados impuestos municipales; es decir, aquellos generados por actividades económicas, de industria, comercio y servicios; o de índole similar, inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos, apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial, impuesto territorial rural o sobre predios rústicos.

Así mismo, se incluyen los tributos denominados contribuciones especiales sobre plusvalía de las propiedades, generados por los cambios de uso o intensidad de aprovechamiento, con los que se favorecen debido a planes de ordenación urbanística y cualquier otros determinado por ley, así como las que se originan por mejoras, derivadas de la ejecución de obras públicas o por servicios municipales, pues contribuyen al aumento del valor de inmuebles.

Dentro de los ingresos ordinarios, existe el llamado Situado Constitucional. Se entiende éste, siguiendo el Artículo 138 de la LOPPM, como el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la CRBV. La Constitución regula lo atinente a los municipios, y lo desarrolla en la LOPPM conforme a los siguientes lineamientos: treinta por ciento (30%) en partes iguales; cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de los municipios y un veinte por ciento (20%) en proporción de su extensión territorial<sup>8</sup>.

8 Sobre la situación actual de los ingresos derivados del situado constitucional, refiérase al punto 2 de este mismo texto. Si bien la inclusión de la variable extensión territorial resultó novedosa en la búsqueda de evitar desequilibrios entre los municipios, fue posteriormente reducida en cuanto a su porcentaje de asignación, mediante una reforma de la Ley, publicada en Gaceta Oficial N° 38.327, de fecha 2-12-05, en la que se modificaron los criterios de distribución del situado municipal contemplados inicialmente, mediante una reforma de la Ley, quedando en definitiva la distribución de los recursos en: 45% en partes iguales, 50% en proporción a la población y 5% en proporción a la extensión territorial.

Así también, la LOPPM contempla otros ingresos, por la vía de otras transferencias o subvenciones nacionales, como las derivadas de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), derogada en febrero de 2010, y del Fondo de Compensación Interterritorial, señalado en el Artículo 185 de la CRBV, que contempla al Consejo Federal de Gobierno como el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, cuya ley se aprobó en segunda discusión por la Asamblea Nacional, en febrero de 2010.

La LOPPM, en su Artículo 139, cataloga como ingresos extraordinarios al producto de las ventas de ejidos y demás bienes, muebles e inmuebles municipales; los bienes que se donaren o legaren a su favor; los aportes especiales que le acuerden los niveles nacionales o estatales; el producto de empréstitos y demás operaciones de crédito público.

Los ingresos públicos extraordinarios sólo pueden destinarse a inversión en obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. Excepcionalmente en caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública, podrán destinarse para atender éstas, previa autorización del Concejo Municipal. Cuando este tipo de ingresos provengan de la enajenación de terrenos de origen ejidal y demás bienes muebles e inmuebles del Municipio, deberán necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan al mismo nuevos ingresos.

La misma ley, en su Artículo 228, establece la obligación a los municipios de normar su acción administrativa y de gobierno, mediante la formulación de un Plan Operativo Anual, para presentarlo al Concejo Municipal, para su respectiva aprobación, el cual se publicará en una ordenanza denominada Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos, junto con el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto.

En este mismo orden, la LOPPM establece el proceso presupuestario de los municipios, al señalar que éste se regirá por dicha ley, las ordenanzas municipales y las leyes aplicables a la materia, para, finalmente, ajustarse, en cuanto sea posible, a las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto. En este sentido, corresponde directa-

mente al Alcalde, en tanto primera autoridad civil y política, y jefe del ejecutivo del Municipio, la presentación de este Plan Operativo, conforme el artículo 88, numeral 11° de la LOPPM.

También se prevé dentro la LOPPM (Artículo 230) que de los ingresos previstos en el presupuesto municipal se debe destinar, como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de éstos, para ser aplicados a gastos de inversión de formación de capital, entendiéndose como gasto de inversión aquellos a los que le atribuye tal carácter la Oficina Nacional de Presupuesto y, dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio.

Dentro del presupuesto municipal deben diferenciarse dos elementos que son los que regulan los aspectos fundamentales de la actividad financiera del Municipios, éstos son los ingresos y los gastos, los cuales deben ser atendidos por el Alcalde o Alcaldesa para la elaboración del respectivo presupuesto municipal. Siguiendo el Artículo 237 de la LOPPM, el presupuesto de ingresos debe contener la enumeración de los diversos ingresos fiscales, cuya recaudación se autorice con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone ingresarán por cada ramo, en el año económico siguiente a su aprobación, así como cualesquier otro recurso financiero permitido por la ley; este presupuesto de ingresos se debe regir por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal.

El presupuesto de gastos, tal como establece el Artículo 238 de la misma ley, debe contener, por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias equivalentes bajo responsabilidad directa de la entidad, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto.

Así también, dicho artículo señala que en las categorías programáticas de gastos se deben identificar las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que cada uno de los organismos ordenadores se propone alcanzar en el ejercicio y los créditos presupuestarios correspondientes. Estos créditos presupuestarios de gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no

pudiendo el alcalde o alcaldesa acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria (Artículo 241).

De acuerdo con el Artículo 231 de la LOPPM, el presupuesto de inversión debe ser elaborado de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el alcalde o alcaldesa en el presupuesto destinado al referido sector y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad, para esto, en el mes julio de cada año se debe entregar al Consejo Local de Planificación Pública, la cifra o monto total de inversión de cada sector, para activar, entre los meses de agosto y octubre el presupuesto participativo.

El Consejo Local de Planificación Pública, siguiendo el Artículo 2 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) (G.O. 38.591 del 26-12-2006) es el órgano responsable de la planificación integral del Municipio, encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y otros planes municipales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, así como su articulación con el Sistema Nacional de Planificación. Esta figura se crea con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos.

En este sentido, siguiendo el Artículo 34 de la LCLPP, el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual resultan de la consolidación de los requerimientos formulados en el Plan Municipal del Desarrollo y por los Consejos Comunales<sup>9</sup>, las organizaciones vecinales y comunitarias, a través del proceso de formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

9 La figura del Consejo Comunal se encuentra definida en la Ley de los Consejos Comunales 2006 y posteriormente en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) (Gaceta Oficial 39.335 de fecha 28-12-2009) como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social. Este tema será abordado con mayor detalle más adelante, correspondiente a los principales actores en temas municipales.

El presupuesto participativo es el mecanismo que permite a los ciudadanos y las ciudadanas del municipio proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal Anual. Esta figura deberá contar con mecanismos amplios de discusión, debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles. El proceso de formación del presupuesto participativo consta de tres fases: Diagnóstico participativo; Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal; y, Aprobación del Plan y presupuesto municipal (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Artículo 35).

Siguiendo el Artículo 36 de la LCLPP, el diagnóstico participativo comprende “el estudio y análisis de la realidad del municipio que realizan las organizaciones vecinales y comunitarias debidamente integradas y articuladas a los consejos comunales y de las organizaciones sectoriales”, dicho diagnóstico se realizará en el ámbito de la asamblea de las organizaciones vecinales y comunitarias, y sus resultados serán presentados al Consejo Local de Planificación Pública, a objeto de formular el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

La formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal, tiene un plazo de realización de tres meses, entre los meses de septiembre y noviembre de cada año, con base al Artículo 37 de la mencionada ley. Para su realización, el Consejo Local de Planificación Pública deberá tomar en cuenta las necesidades prioritarias presentadas por cada Consejo Comunal y la asamblea respectiva de cada una de las organizaciones sectoriales del municipio, producto de diagnóstico participativo y las políticas de inversión del municipio.

Posteriormente, el Plan de Inversión Municipal, que comprende la última fase del presupuesto participativo, debe ser aprobado por mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación Pública, y el alcalde deberá presentarlo al Concejo Municipal para su aprobación en la ordenanza presupuestaria del Municipio (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Artículos 38-39).

La ley también establece en su Artículo 39 que cualquier cambio o modificación al Plan deberá ser consultado al Consejo Local de Planificación Pública respectivo, así como a los consejos comunales que representen a las

zonas geográficas afectadas. De no cumplirse esta última disposición, los actos que sancione el Concejo Municipal quedan sin efecto, prevaleciendo lo aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública.

Una vez realizada la articulación con los diversos actores, el resultado, el proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del Municipio junto con el Plan Operativo Anual, deberá ser presentado por el alcalde o alcaldesa al Concejo Municipal, antes del 1 de noviembre del año anterior a su vigencia, para su aprobación, tal como lo establece la LOPPM en el Artículo 232.

Según el Artículo 233 de la misma ley, este proyecto de ordenanza de ingresos y gastos del ejercicio financiero y el Plan Operativo Anual debe ser sancionado por el Concejo Municipal, antes del 15 de diciembre del año anterior a la entrada en vigencia de dicho presupuesto; en caso contrario, se reconducirá el presupuesto del ejercicio anterior.

En caso de ser reconducido el presupuesto, el alcalde o alcaldesa ordenará la publicación en la Gaceta Municipal, incluyendo los ajustes a que hubiere lugar. Durante el período de vigencia del presupuesto reconducido regirán las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables. Si para el 31 de marzo el Concejo Municipal no hubiese sancionado la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos, el presupuesto reconducido se considerará definitivamente vigente hasta el 31 de diciembre, según lo establece el artículo 235 de la LOPPM.

Por último, es importante destacar que el ejercicio económico financiero del los municipios, tal como lo expresa el Artículo 249 de LOPPM, comienza el primero de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, fecha en la que se consideran cerrados los presupuestos de ingresos y gastos; razón por la cual no se pueden asumir compromisos ni causarse gastos con cargo al ejercicio que se cierre en dicha fecha. De esta manera, y de conformidad con el Artículo 248, los gastos causados y no pagados al 31 de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente, con cargo a las disposiciones en caja y banco existentes a la fecha señalada, así como los gastos comprometidos y no causados al 31 de diciembre de cada año, que se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

### Asociativismo: posibilidad de constituir asociaciones y otros

La figura del asociacionismo en Venezuela aparece desde la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, aunque ésta, en su Artículo 26, limitaba la finalidad de las mancomunidades a "...la realización de determinados fines municipales metropolitanos...". Posteriormente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989, en su Artículo 28, establecía dicha figura para "la prestación de determinados servicios municipales". Así también el Artículo 36, parágrafo único, de la misma ley, refiere a la figura de la "mancomunidad forzosa" (Gómez Nava, 2003) cuando:

...un servicio público municipal, tenga o requiera instalaciones, o se preste, en dos o más Municipios limítrofes, por un mismo organismo o empresa pública o privada, dichos municipios deberán establecer una mancomunidad entre sí para la determinación uniforme de las regulaciones que corresponden a su competencia...

Esta situación explica, en cierto modo, tal como afirma Oscar Gómez Nava (2003), el hecho de que:

...casi la totalidad de las Mancomunidades municipales creadas en Venezuela, lo haya sido para la prestación conjunta del servicio de recogida y disposición de residuos sólidos (aseo urbano y domiciliario), o para la gestión del transporte público urbano de pasajeros, desestimando las ventajas que esa actuación mancomunada pudiera tener en el manejo o administración de otras actividades locales, tales como el catastro urbano, la promoción turística, la distribución y venta de electricidad, o la protección civil, entre algunas de las posibilidades que ofrece el ámbito competencial local (2003:109).

En términos generales, son pocas las experiencias de mancomunidad que se destacan en el país, como de "buenas prácticas". Entre éstas, merece nombrarse una experiencia vigente hasta el año 1993, que podría definirse como una mancomunidad para el ordenamiento urbano. Esta experiencia data de 1972, cuando, para atender los problemas urbanísticos del Área Metropolitana de Caracas, los Concejos Municipales del Distrito



Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, en Caracas crearon la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU).

Esta Mancomunidad se constituyó, como bien señala Oscar Gómez Nava (2003: 115) con antelación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978), habiéndose fundado en la disposición constitucional que preveía la posibilidad de crear ese tipo de asociaciones. No obstante:

...el modelo organizativo resultante nunca tuvo peso específico como entidad supramunicipal. Por el contrario, en el convenio intermunicipal calificado como Mancomunidad Urbanística, la actuación particular de los Concejos Municipales integrantes, y las decisiones singulares que cada uno tomaba al margen de las recomendaciones de la OMPU, puso de relieve que ninguno de ambos Municipios estaba dispuesto a ceder su competencia en la materia, en aras de un organismo capaz de manejar los intereses comunes... Tanto así, que cuando más se justificaba una iniciativa de ese talante, la referida entidad mancomunada comenzó a escribir la crónica de su anunciada desaparición; hecho que se consumó en 1993 (Gómez Nava, 2003: 115).

En la actualidad corresponde a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) determinar las directrices de las figuras asociativas entre municipios. El artículo 4 de esta ley prevé la posibilidad del municipio de asociarse en mancomunidades y otras formas asociativas intergubernamentales, para fines de interés público, determinados por dos o más municipios para la gestión de materias específicas de su competencia.

En este sentido, en la misma Ley, en su Artículo 41, se establece que la mancomunidad procederá cuando se asocien dos o más municipios, colindantes o no, de la misma o de diversas entidades federales.

La mancomunidad podrá asumir una o varias materias o funciones dentro de la competencia de los municipios mancomunados, pero no podrá asumir la totalidad de ellas.

Asimismo, esta ley establece que para la creación de una mancomunidad se requiere la aprobación mediante acuerdo celebrado entre los municipios que concurren a su formación, el cual debe contener el estatuto que la regirá. En este sentido, la creación de la mancomunidad deberá estar contemplada en el Plan de Desarrollo de los municipios comprometidos,

o ser considerada favorablemente en los Consejos Locales de Planificación Pública de esos municipios, con informes económicos que sustenten su creación. La mancomunidad tendrá personalidad jurídica propia y no podrá comprometer a los municipios que la integran, más allá de los límites establecidos en el estatuto respectivo.

En este orden de ideas, para el establecimiento de la mancomunidad se deben delimitar los mecanismos de participación de la ciudadanía, con mención de la rendición de cuentas a la población de los municipios mancomunados, y asimismo, los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los aportes a los cuales se obligan las entidades que constituirán la mancomunidad, incluida la posibilidad de autorizar derivaciones de transferencias nacionales o estatales, en caso de incumplimiento. La mancomunidad tendrá personalidad jurídica propia y no podrá comprometer a los municipios que la integran, más allá de los límites establecidos en el estatuto respectivo.

La misma ley contempla la posibilidad de que los municipios puedan acordar entre sí la creación de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otras figuras descentralizadas para el cumplimiento de acciones de interés local o intermunicipal. Así como la creación, junto a otros entes públicos, de otras figuras asociativas intergubernamentales a los fines de interés público relativos a materias de su competencia.

La figura del asociativismo en Venezuela en el ámbito local pareciera buscar cabida entre escalas aún menores a las del Municipio. En este sentido, el establecimiento de mancomunidades entre Consejos Comunales se ha convertido en un tema en construcción por el propio Gobierno Nacional. No obstante, las instituciones oficiales nacionales no han delimitado un perfil completo de la organización de las "mancomunidades comunales", fuera de lo que expresaba la Ley de los Consejos Comunales de 2006.

La mancomunidad en los Consejos Comunales se encontraba directamente relacionada con los bancos comunales, éstos últimos, encargados de la gestión financiera de dichos Consejos, tal como se expresaba en el Artículo 10 de la Ley de los Consejos Comunales del 2006.

De hecho, desde el propio Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social (MINPADES) se concebía la figura de la mancomunidad como la unión de varios Consejos Comunales que identificaban una

necesidad u objetivos compartidos, y se unían con la finalidad de elaborar soluciones y/o tramitar ante las diversas instituciones los recursos necesarios para solucionarlos. Sin embargo, esta figura de mancomunidad desaparece con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) de 2009, que elimina los Bancos Comunales. No obstante, la propia comuna, como unidad socio-territorial, es en sí misma, una mancomunidad de Consejos Comunales.

### Cooperación internacional

Tradicionalmente la cooperación internacional para el desarrollo se refiere a la ayuda de fuentes externas bilaterales o multilaterales, sea ésta en dinero o en especie, que los países o instituciones donantes realizan a los países en desarrollo, a fin de apoyar proyectos de progreso económico y social de manera solidaria y complementaria.

Originada en el interés de apoyo mutuo entre las naciones para alcanzar un desarrollo pleno de los pueblos, y preservar el orden mundial, el concepto de la Cooperación Internacional (CI) ha sufrido una transformación / evolución en cuanto a sus características, a lo largo del tiempo; desde la noción puramente asistencialista, propia de las décadas de 1950 a 1970, y basada en una relación de tipo vertical, esto es, norte-sur, donde los países en vías de desarrollo eran concebidos como receptores pasivos de este tipo de ayuda-donaciones, se han incorporado nuevas direcciones en las relaciones de cooperación, destacando aquellas de carácter horizontal, esto es, sur-sur y en la que prevalece el sentido de corresponsabilidad en las relaciones exteriores entre los países.

El escenario de actores que intervienen en la CI son oficiales o privados, dentro de los primeros se tiene que los mismos pueden ser de carácter multilateral o bilateral. Las agencias multilaterales de cooperación están constituidas por organismos internacionales tales como el BID, CAF, UE, FMI, ONU, etc., en donde participan varios países con intereses determinados de carácter político regional o sectorial, y se caracterizan por otorgar o ejecutar cooperaciones con sus propios recursos o con fondos, entregados por los países miembros para programas concretos. La

mayoría de programas multilaterales funcionan sobre la base de criterios y condiciones técnicas y financieras sólidamente establecidas, y requieren un mínimo de competencia en materia de formulación, gestión y seguimiento de proyectos. Asimismo, muchos programas establecen condiciones de cofinanciación que requieren de cierta capacidad de recursos propios o de obtención de ayuda externa.

Las fuentes bilaterales, por su parte, son los gobiernos de los países con los que existen relaciones de cooperación internacional. Estas relaciones se efectúan de Gobierno a Gobierno, a través de las embajadas, aunque en cada país participan las agencias o instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica. En este tipo de cooperación, cada país donante tiene una estrategia definida, tanto en términos de sectores como de zonas geográficas o países prioritarios.

En general, la programación de la cooperación bilateral se hace anual o pluri-anualmente, y en concertación con las autoridades del país beneficiario a la hora de definir las prioridades sectoriales.

Sin embargo, como parte de las transformaciones en el campo de las relaciones internacionales, a partir de los años noventa a los actores mencionados se les suman los gobiernos locales, como agentes o receptores de CI. En esta década, la CI adquiere un concepto más cercano al territorio, y comienza a considerarse como un instrumento legítimo para el desarrollo local. Esta nueva concepción de la CI se denomina *descentralizada*.

Tal tipo de cooperación viene asociada a la idea de que lo “regional” y lo “local” constituyen un factor clave que contribuye a los objetivos nacionales, esto es: crecimiento económico, empleo, competitividad, sustentabilidad, equidad y disminución de la pobreza, entre los más importantes.

Al respecto indica Valderrama (2004: 20):

Es manifiesta la importancia que en la última década han adquirido los temas del gobierno y desarrollo local en el trabajo de las organizaciones de cooperación internacional. Se impone la idea de que el espacio de gobierno local permite una mayor participación de la población en la toma de decisiones y constituye un factor importante para la democratización de la sociedad.

En esta modalidad son los municipios, en su rol de territorios integrados y globalizados, que por decisión propia entran en contacto con otros municipios y entidades otorgantes, con cierta autoridad para la negociación (Petrantonio, 2002).

En este contexto, la cooperación internacional se convierte en un instrumento útil para que las comunidades locales enfrenten conjuntamente los temas de interés común, tales como: desarrollo sustentable, eliminación de la pobreza, crecimiento del empleo productivo, integración social a partir de la distribución equitativa del ingreso.

Así, la cooperación descentralizada actúa como el nexo entre las comunidades locales organizadas de los países en vías de desarrollo con los países industrializados, en el ámbito de acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales. La cooperación puede permitir organizar redes de trabajo temáticas o solamente buscar acuerdos bilaterales entre dos territorios determinados (Petrantonio, 2002).

En América Latina este tipo de cooperación se hace manifiesta en el marco de los nuevos esquemas de integración regional y las aspiraciones de la construcción de un mundo multipolar; a través de alianzas regionales como el Mercosur y el ALBA se crean instancias de cooperación dirigidas a dar acceso a un mayor número de países a la CI.

Entre las iniciativas que destacan en estos aspectos están las asociaciones de municipios y regiones y redes, basadas en intercambios de experiencias, asistencia técnica, formación, acompañamiento y, en algunos casos, en financiación de proyectos concretos para sus miembros.

Así, experiencias como Mercociudades muestra el alcance de la integración y la cooperación a escala local en Latinoamérica. Este ente fundado en 1995 constituye la principal red de municipios del Mercosur, y tiene como objetivo favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del Mercosur y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región.

En el caso venezolano, las alcaldías de Barquisimeto, en el estado Lara y Libertador en Caracas, forman parte de esta importante red de cooperación descentralizada, a partir de la integración del país al Mercosur.

Asimismo, a partir del año 2001 en el marco del Foro Social Mundial, surge y se celebra anualmente el Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social. Constituye esto un encuentro de alcaldes, alcaldesas y representantes de gobiernos locales de todo el mundo, en el que se abordan temas de diversa índole, como la cooperación descentralizada, relevándolo como un instrumento fundamental para las relaciones entre los gobiernos locales.

A nivel práctico, el funcionamiento de una dirección u oficina específica CI, ya sea en el ámbito municipal o estatal, resulta crucial para el acceso a este tipo de ayuda. Las áreas en las que se suele conceder cooperación, ya sea técnica, financiera o de otro tipo, son: seguridad ciudadana, desechos sólidos, ciudades, cultura, educación, salud, transporte, vivienda; tanto en el marco de cooperaciones bilaterales o multilaterales, destacando para el caso de alcaldías y gobernaciones venezolanas las Agencias de las Naciones Unidas, Mercociudades, CAF, así como las distintas labores de cooperación de las embajadas de los países de Francia, España, Alemania, EEUU –en este caso destaca el programa de Asistencia Humanitaria para la Gobernación de Miranda–, Reino Unido, entre otros.

Estas oficinas de cooperación deben, en lo posible, ser transversales, con el objeto de garantizar la posibilidad de operar en diferentes ámbitos o aspectos que coadyuven al desarrollo de la ciudad, constituir entes profesionalizados y con conocimientos actualizados sobre los organismos internacionales; así como funcionar en red, de modo que puedan coordinar con los demás actores de la ciudad que actúan en la esfera internacional una política internacional de la ciudad.

En términos concretos, la consecución de fuentes de financiamiento en cualquier ámbito, descentralizado o no, se rige por los siguientes aspectos básicos: identificación de la misión que persigue la institución que otorgará la ayuda, el tipo de proyectos que prioriza, los montos que designa, los criterios de selección que utiliza, la accesibilidad: referencias y contactos. Por ello, la asignación de un equipo técnico responsable, de establecer los contactos y formular los proyectos, de identificar programas y oportunidades ofrecidas por las diversas instituciones donantes, así como mantenerse informado de otras experiencias exitosas a nivel local o regional, constituyen elementos claves para el buen funcionamiento de la cooperación descentralizada.



## El régimen normativo de la CI en Venezuela

La Ley Cooperación Internacional, que aún tiene vigencia en nuestro país, data del año 1958 (G.O. N° 25.554, de fecha 08 de enero de 1958), siendo a partir de la década de los años sesenta, con la irrupción formal de la democracia y especialmente por la condición de país petrolero, que el Estado venezolano comenzó a desarrollar la cooperación internacional conforme a los preceptos de la solidaridad internacional: democratización y paz en el continente, cooperación energética y lucha contra la pobreza<sup>10</sup>.

Sin embargo, en los últimos años Venezuela ha dado un cambio significativo frente a la cooperación internacional. Tras su incorporación al Mercosur, que viene a reforzar el importante rol que ha tenido el país en la promoción de la cooperación sur-sur, así como el fortalecimiento de las relaciones con miembros de países no alineados, como: China, Irán, India y Rusia, Venezuela ha experimentado un desarrollo significativo como cooperante, reduciendo su carácter de receptor de cooperación y ayuda internacional (Sinergia, 2007).

Del mismo modo, la cooperación es cada vez más practicada por las Organizaciones No Gubernamentales, sirviendo de instrumento para el fortalecimiento de sus capacidades y sostenibilidad financiera para actuar en el desarrollo de procesos democráticos con un enorme potencial de complementariedad y corresponsabilidad con el Estado. Esta asociación Estado-Organizaciones No Gubernamentales se hace más importante cuando el país es activamente cooperante. De allí, la conveniencia de contar con una legislación más adecuada a estos cambios, y que dote de mayor capacidad para la planificación y administración de la cooperación internacional. (Sinergia, 2007).

Por ello, durante el año 2006 la Comisión Permanente de Política Exterior de la Asamblea Nacional presentó el Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional, con el propósito de actualizar dicha legislación y, con ello, hacerla acorde a las transformaciones jurídicas, políticas, económicas y sociales que se han producido, tanto a nivel nacional como internacional en la materia de cooperación internacional. De esta manera se le

<sup>10</sup> La ley sobre Cooperación Internacional vigente puede consultarse en <http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/072.pdf>

proporcionaría “al presidente o presidenta de la República una Ley marco que le permita crear los organismos administrativos y financieros necesarios para la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, acciones y actividades que se lleven a cabo en materia de cooperación internacional” (Comisión Permanente de Política Exterior, 2006:1).

Según se expresa en la exposición de motivos de dicha propuesta de Ley, la cooperación internacional es considerada como el conjunto de actuaciones en el ámbito mundial orientadas al intercambio de experiencias, capacidades y recursos entre países para alcanzar metas comunes, a la vez que incluye principios sustanciales, basados en los criterios de autodeterminación, solidaridad, equidad, interés mutuo, complementariedad, sostenibilidad y corresponsabilidad (Comisión Permanente de Política Exterior, 2006: 4).

En esta propuesta de Ley subyace el esquema de integración regional y visión de la construcción de un mundo multipolar que rige la política exterior del actual gobierno, y con ello, el acceso a un mayor número de países a la cooperación internacional se constituye como meta nacional. Ejemplo de ello lo constituye la recién creada Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), la cual implica:

Una forma innovadora de concepción de la cooperación internacional, no ya como imposición ligada a la transferencia o intercambio de recursos y asistencia técnica por vía concesional (no reembolsable) otorgada por los países de mayor desarrollo a los llamados países en vías de desarrollo, sino como un medio de desarrollo humano integral, en la búsqueda de la equidad, justicia social, soberanía y bienestar como derecho inalienable de los pueblos (Comisión Permanente de Política Exterior, 2006: 4).

Sin embargo, las características de esta ley condujeron al pronunciamiento de distintos actores de la sociedad civil, específicamente de las ONG tradicionalmente receptoras de CI, que consideran a éstas como una amenaza para el ejercicio de sus derechos de libre asociación y participación, en la medida que se conviertan en instrumento de tutelaje de las organizaciones, pues la fiscalización de sus actividades, contemplada en el proyecto de Ley, podría derivar en lo anterior<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En declaraciones públicas, algunos miembros de la Asamblea Nacional, reaccionando al

De acuerdo al informe del Observatorio del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional (Sinergia, 2007) son tres los elementos relevantes que producen la discusión en torno a la misma:

- i) El Sistema de Registro, el registro como requisito para el reconocimiento de las ONG y la fiscalización y obligación de información consecuente.
- ii) La creación de un Fondo para la Cooperación que concentrará los recursos provenientes del exterior para las actividades de cooperación, bajo el control del nuevo organismo desconcentrado que se creará a tal fin. En este caso no hay claridad acerca del funcionamiento del Fondo (Art. 11-13) y se teme que el mismo pueda convertirse en filtro financiero estatal. Se considera que los fondos deben continuar transfiriéndose directamente de los donantes a los beneficiarios, sin necesidad de pasar por instancias gubernamentales, a menos que se trate de actividades de cooperación asociadas con entes públicos. El control debe ser *ex post*.
- iii) La referencia de los requisitos y limitaciones posibles a un reglamento que dictará el Poder Ejecutivo, dotándole de discrecionalidad sin que tenga control de otros poderes.

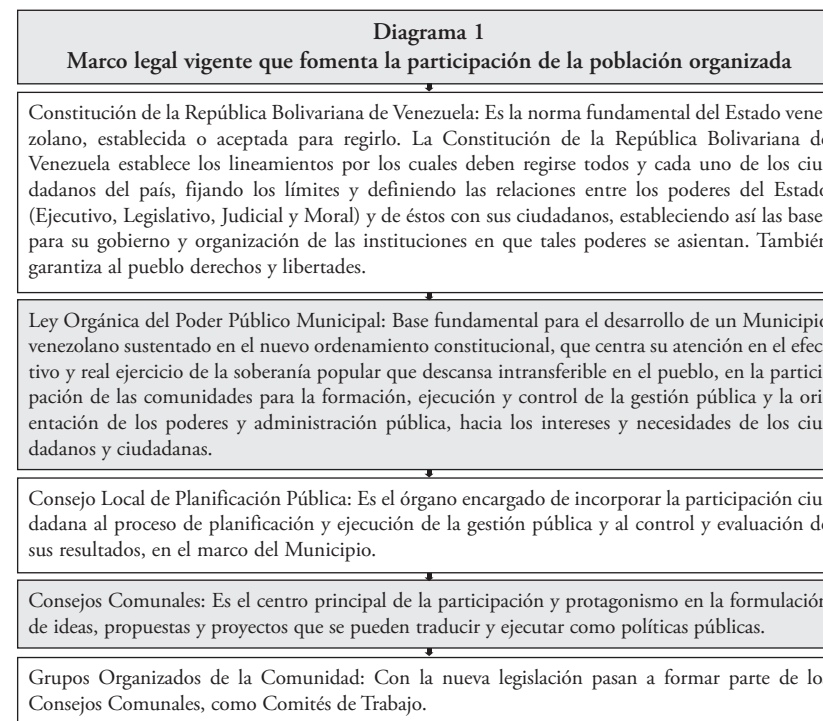
Aún así, como puntos positivos de este posible nuevo marco normativo, se tiene que la adopción misma de una ley que articule y armonice los diversos instrumentos que configuran la política de cooperación, y actualice la legislación que la rige, permite garantizar la unidad de acción del Estado y orientar la actividad de cooperación. Esto permitiría movilizar los recursos públicos y administrarlos de mejor manera. Asimismo, se hace hincapié en el reconocimiento jurídico de las Organizaciones No

comunicado que suscribieron las organizaciones no gubernamentales cuestionando el anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional, algunos diputados de la Asamblea Nacional se refirieron a las ONG como: “instituciones opositoras, que no ven más allá de sus intereses”, y “organizaciones lacayas [que] tienen fachada de defensoras de los derechos humanos y lo que hacen es recibir financiamiento de otros países para desestabilizar el gobierno del presidente Chávez”. Cf. Foro por la Vida expresó su preocupación por las reacciones de la Asamblea Nacional sobre el comunicado de Anteproyecto de Ley de Cooperación disponible en [http://www.derechos.org/ve/actualidad/coyuntura/2006/coyuntura\\_171.htm](http://www.derechos.org/ve/actualidad/coyuntura/2006/coyuntura_171.htm)

Gubernamentales como agentes colectivos en la cooperación internacional (Art. 8). El reconocimiento del deber del Estado de fomentar la participación de la sociedad civil en la cooperación internacional (Art. 15).

### Principales actores en temas municipales

Se analizan a continuación los actores y los procesos que se asocian a cada uno de dichos actores, y que repercuten directamente en cómo se organiza y participa la población desde el ámbito local. Se visualizan a través de gráficos las relaciones planificación-toma de decisiones y planificación-políticas públicas y se explica la participación de la población en los diferentes espacios que el poder público otorga a los ciudadanos, como a los diferentes actores del poder público en sus distintos niveles: nacional, estatal y municipal.



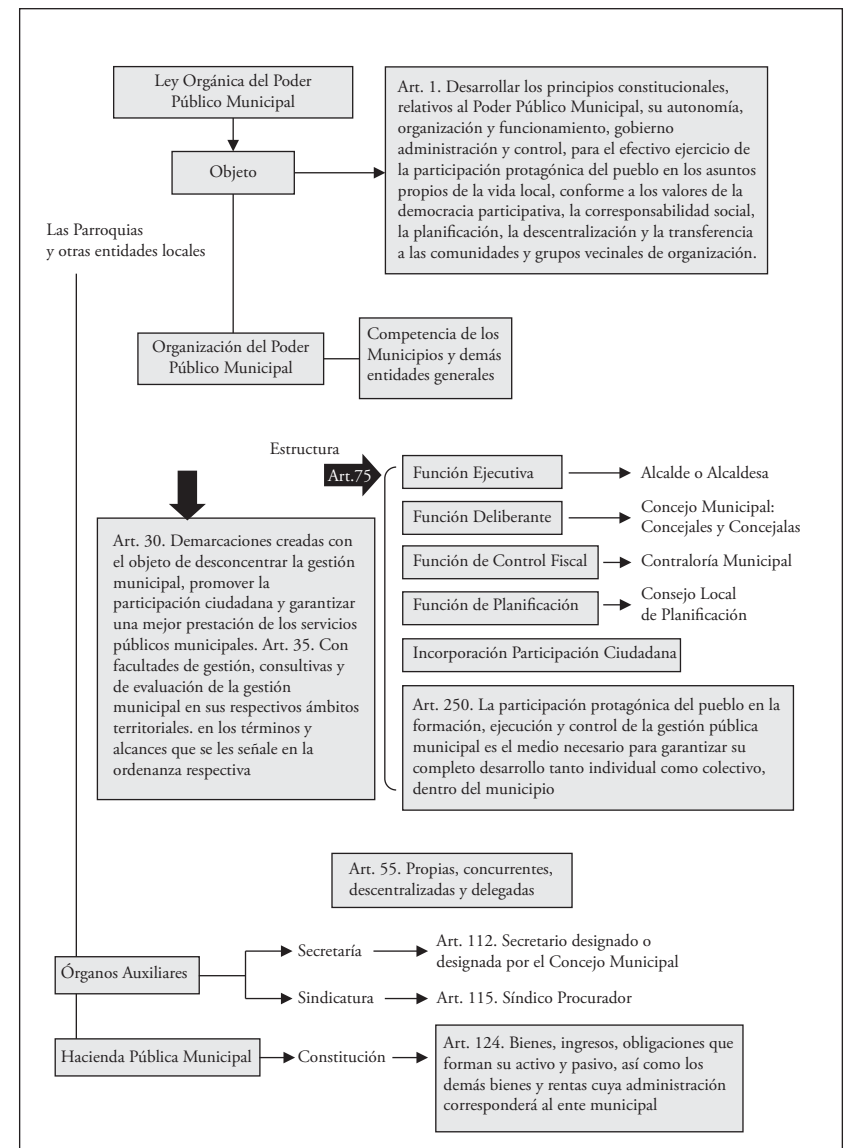
Fuente: Elaboración propia

En el marco de la democracia “participativa y protagónica”, establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que sustituyó al modelo tradicional “democrático representativo”, el marco de actores que ha venido incorporándose de manera directa o indirecta a los temas relacionados con el Municipio es sumamente amplio. En la Carta Magna, como ya hemos enunciado, se fijan los límites y se define las relaciones entre los poderes del Estado y de éstos con sus ciudadanos.

Consecuentemente con la jerarquía establecida, se expone la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, base fundamental por la cual debe regirse un municipio para promover la participación de las comunidades para la formación, ejecución y control de la gestión pública y la orientación de los poderes y administración pública hacia los intereses y necesidades de los ciudadanos y ciudadanas.

Finalmente, las Leyes de los Consejos Locales de Planificación Pública y de los Consejos Comunales, instancias de “participación directa” y de enlace con los órganos del Poder Ejecutivo.

Diagrama 2  
Ley Orgánica del Poder Público Municipal



Fuente: Elaboración propia. Ley Orgánica del Poder Público Municipal (G.O. 38.204 del 08/06/05).

La gestión de la unidad territorial de las parroquias será emprendida por una Junta Parroquial integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes, cuando sea urbana, y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, elegidos democráticamente por los vecinos, de conformidad con la legislación electoral. La parroquia tendrá atribuida facultad expresa para gestionar los asuntos y procesos siguientes, según el artículo 37 de la LOPPM:

1. Servir como centro de información, producción y promoción de procesos participativos para la identificación de prioridades presupuestarias.
2. Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal.
3. Promover los servicios y el principio de corresponsabilidad en lo atinente a la seguridad ciudadana, la protección civil y la defensa integral de la República.
4. Promover los servicios y políticas dirigidos a la infancia, a la adolescencia, a la tercera edad y a las personas con discapacidad.
5. Promover, organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos electorales para la elección de los jueces de paz.
6. Promover procesos comunitarios de contraloría social.
7. Proteger el ambiente y fortalecer las áreas de los Parques Naturales, en coordinación con el ente responsable del parque y conforme a las pautas que le señalen las autoridades del Municipio.
8. Velar por el cumplimiento de la limpieza urbana y aseo domiciliario.
9. Supervisar los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico.
10. Coadyuvar en el cuidado y mantenimiento de plazas, parques y jardines en la parroquia.
11. Inspeccionar la prestación del servicio de transporte público de pasajeros.
12. El presidente de la Junta Parroquial podrá celebrar los matrimonios y llevar el registro de éstos, dentro del ámbito territorial correspondiente, de conformidad con los parámetros establecidos en el Código Civil.
13. Auspiciar y promover la masificación deportiva.
14. Auspiciar y promover las actividades culturales que integren a la comunidad.
15. Coadyuvar con las administraciones tributarias locales en la gestión de los tributos, a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y demás deberes formales.
16. Respaldar a la Sala Técnica del Consejo Local de Planificación Pública en la elaboración del censo social municipal, conjuntamente con la participación de las

organizaciones vecinales y la sociedad organizada. 17. Apoyar al Consejo Local de Planificación Pública en la creación, dentro del ámbito de su jurisdicción, de la Red de Consejos Comunales y Parroquiales por sector o vecinal, determinado en la ordenanza respectiva. 18. Cooperar en la supervisión de la realización de espectáculos públicos, de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva. 19. Cooperar con las autoridades locales correspondientes en la gestión de los servicios de cementerio y mercados municipales, y recaudar los derechos fiscales y tasas previstos en la ordenanza respectiva, cuando se trate de parroquias no urbanas. 20. Tramitar las solicitudes de particulares referentes a parcelas de terrenos municipales y a los servicios sociales.

Todas estas facultades y competencias, aunque auxiliares, instituidas en la LOPPM, con la promulgación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) quedan de hecho neutralizadas, aunque la Ley siga vigente.

El ámbito territorial microlocal de los CC, el cual no se corresponde ni con el ámbito político-territorial de la parroquia ni del Municipio, lleva a que la democracia directa local que propugnan tenga graves dificultades para articularse hacia arriba y así, ascender en la escala de decisiones. En el corto plazo y dada la competencia por los recursos económicos del Estado que existe entre los CC, también se dificulta el desarrollo de una red organizativa alrededor de la participación que trascienda este tipo de reivindicaciones microlocales y sea capaz de definir intereses colectivos a escala más amplia (García-Guadilla, 2008: 149).

- 12 El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social define “Comuna Socialista” como un “conjunto de diversas comunidades en Consejos Comunales y otras expresiones de organizaciones sociales revolucionarias, que confluyen en un espacio territorial, comparten un plan de gobierno y que tiene como base el ejercicio del ciclo comunal, fórmula democrática del Poder Popular”. En ese mismo orden de ideas, la ministra del Poder Popular para las Comunas, Erika Farías señaló que “la formación de las Comunas Socialistas va orientada a la constitución de unas bases sólidas y efectivas de participación social del pueblo, que permita la construcción de una sociedad realmente socialista...” (disponible en [http://www.mpcomunas.gob.ve/reportaje\\_intro.php?id=18](http://www.mpcomunas.gob.ve/reportaje_intro.php?id=18) ). La recién creada Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) y el Reglamento de misma (RLOCFG), en su Artículo 3, define a la

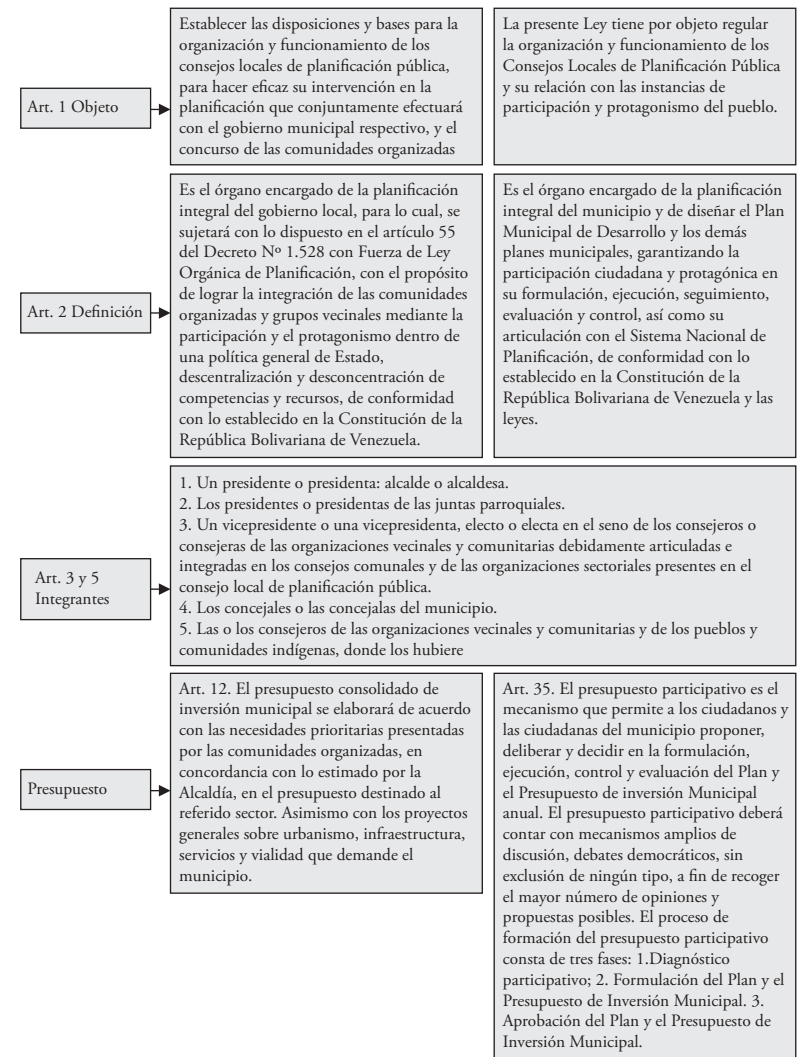
En la práctica se impone el mandato político-partidista-presidencialista al definir además una nueva unidad territorial y de organización social denominada la *Comuna*<sup>12</sup>, concepto expuesto por primera vez al país en la propuesta de Reforma Constitucional de diciembre de 2007. La Comuna ha sido impuesta en el discurso oficialista, en la creación del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, en los planes y programas del ejecutivo nacional. El presidente Chávez, en el marco del I Taller Ideológico Práctico de Gobernadores y Alcaldes militantes del Partido Socialista Unido de Venezuela, realizado el 06 de diciembre de 2008 expuso que:

La línea estratégica es la construcción de la democracia socialista y el poder popular. Para que esto se logre es necesario el surgimiento y fortalecimiento de las comunas y es ahí donde yo pido un mayor esfuerzo de los gobernadores, alcaldes y legisladores regionales para impulsar este mecanismo del poder popular...Este tercer período debe estar marcado por la transición exitosa hacia el socialismo (Disponible en <http://www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/12239> ).

Y, posteriormente, la figura de las Comunas queda explícita en las nuevas legislaciones propuestas y aprobadas a finales de 2009, como la LOCC y la propuesta de Ley del Consejo Federal de Gobierno, entre otras.

Comuna como: "...un espacio socialista definido por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo".

Diagrama 3  
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Ley del 2002, Ley del 2006



Fuente: Elaboración propia. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (G.O.37.463 del 12/06/2002) y Ley de los Consejos Comunales (G.O 38.591 del 26/12/2006).

En el capítulo IX, en la Disposición Derogatoria de la Ley de los Consejos Comunales G.O N° 5.806 de fecha 10 de abril de 2006, queda derogado el artículo 8 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, y todas las disposiciones que contradigan lo previsto en esta Ley; así leemos, sobre la participación de la Comunidad Organizada, de los Consejos Parroquiales y Comunales:

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

Con esta disposición, y posterior Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) del 2009, se inhabilita de alguna manera las atribuciones del nivel municipal, tanto del ejecutivo como del Legislativo, y las instancias organizativas a nivel parroquial en cuanto cuerpo intermedio entre el Poder Público Nacional y las comunidades de base.

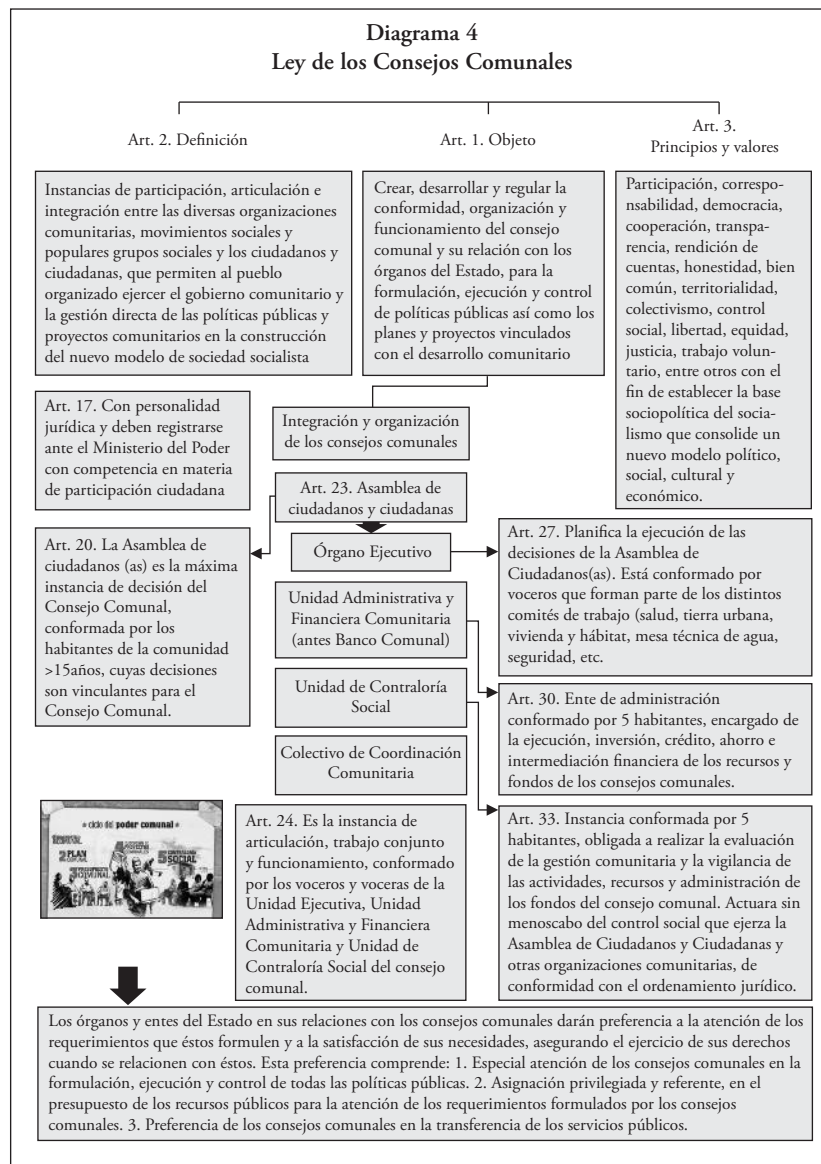
Sin embargo, la nueva LOCC no ratifica esta disposición, y tampoco ha sido reformada la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, por lo que existen dos leyes que, aunque su espíritu inicial era de correspondencia y corresponsabilidad entre el nivel municipal y las comunidades organizadas, existen contradicciones, solapamientos o vacíos legales.

Desde sus inicios y hasta la promulgación de la Ley de los Consejos Comunales (2006), los CC estaban vinculados con la representación al nivel local o municipal; es decir con los CLPP y con LOPPM. Sin embargo, la Ley de los Consejos Comunales de 2006 si bien los legitimó como propuesta organizativa, terminó adscribiéndoles a las Comisiones Presidenciales del Poder Popular en los niveles nacionales, estatal y local, aún

cuando en la reforma a la Ley de los CLPP, de diciembre de 2006, de nuevo se les vincula con la instancia municipal a través de la elección de representantes a los CLPP. Como resultado de este cambiante marco legal, en la actualidad existen solapamientos y conflictos vinculados con su adscripción presidencial y municipal (García-Guadilla, 2008: 126).

En la práctica, los Consejos Comunales tienen preferencia inclusive frente al Municipio, en lo referente a la transferencia de recursos económicos y de servicios públicos desde el nivel central.





Fuente: Elaboración propia. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (G.O.37.463 del 12/06/2002) y Ley de los Consejos Comunales (G.O 38.591 del 26/12/2006).

Una vez revisado el marco legal que rige tanto la participación ciudadana como la planificación de políticas públicas en el ámbito local y la gestión pública municipal, se observa, aunque los Consejos Comunales buscan incorporar a las Mesas Técnicas de Agua, los Comités de Salud, Comités de Protección Social, Comités de Tierra Urbana y otras organizaciones comunitarias, que existe el peligro de que los Consejos Comunales sufran una asimilación político-partidista:

Los documentos y la normativa legal que han servido para promover a los CC los vislumbran como los protagonistas del poder popular pues a través de ellos debe ejercerse la soberanía del “pueblo”, al que se considera como el sujeto histórico del proyecto sociopolítico del presidente Chávez. Se asume que en este tipo de organizaciones populares, se expresa el sujeto histórico del proyecto político popular y que los CC sirven para el aprendizaje y la socialización de sus miembros en nuevas formas de relacionarse en lo social, en lo económico o la producción y en lo político o los procesos de toma de decisiones (García-Guadilla, 2008: 126).

En este proceso parece encontrarse lo que pudiera calificarse como una desinstitucionalización programada, cuyo propósito aparenta ser la incapacitación de la articulación de los intereses políticos a través de los partidos y la distribución del poder hacia los gobiernos locales, que se venía realizando en función de la gobernabilidad local en Venezuela, cuya institucionalización comenzó en 1989, y en el que los acuerdos para la gestión pública se llevaban a cabo desde los estados y municipios hacia el poder central, definiendo políticas que podían traducirse en la generación de cambios importantes en la cultura política venezolana.

Este hecho evidencia la puesta en escena de una nueva centralización del poder, en el que el orden institucional se implementa directamente desde el Ejecutivo, particularmente, desde la Presidencia de la República, a través de una gran diversidad de prácticas políticas que se van implementando, de forma paralela, a las organizaciones existentes, con asignaciones ingentes de recursos desde el Gobierno nacional, y que de manera gradual terminan por asimilar o convertir a las organizaciones existentes y a sus prácticas sociales en entelequias:

Los objetivos y el discurso de la mayor parte de los actores gubernamentales, políticos y sociales alrededor de los CC no coinciden con las praxis. Mientras que los objetivos y el discurso presidencial hablan de empoderamiento, transformación y democratización, las praxis observadas apuntan hacia el clientelismo, la cooptación, la centralización y la exclusión por razones de polarización política. Entregar recursos a las comunidades, sin que exista la experticia ni los mecanismos para garantizar la transparencia, hace a los CC más vulnerables a demandas reivindicativas, a prácticas de clientelismo, dependencia y cooptación alejándolos de la posibilidad de construir el poder comunal (García Guadilla, 2008: 126).

De esta manera, las nuevas prácticas implementadas terminan por revertir las anteriores estructuras del proceso de descentralización, por ser mutuamente excluyentes en cuanto a sus intereses. Así también, el aparato burocrático de la administración pública se reconfigura progresivamente para dar cabida a un nuevo modelo de gobierno centralizado y vertical, tendiente a desplazar completamente al modelo de gestión pública que ya venía consolidándose desde lo local, promoviendo la desaparición de los actores tradicionales, para sustituirlos por nuevos agentes, portadores de una cultura política que justifique dicho proceso como hecho natural y de expresión del poder popular.

### Diagnóstico cuantitativo

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado, tal como se expresa en el Artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, conformado por 23 Estados, y éstos a su vez en municipios autónomos, 337 en total, un Distrito Capital, compuesto únicamente por el Municipio Libertador de Caracas, un Distrito Metropolitano (compuesto por el Municipio Libertador del Distrito Capital y 4 de los municipios del Estado Miranda: Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre) y el Distrito del Alto Apure (conformado por los Municipios Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure). El promedio de municipios por entidad federal es de 14. El estado con menos municipios es Delta Amacuro, con 4 municipios, mientras el estado Táchira posee 29.

Por su particular proceso de urbanización, concentrado en la región centro-norte-costera, Venezuela presenta profundos desequilibrios poblacionales que se ven reflejados en las regiones y municipios que la componen. En este sentido, podemos considerar como ejemplo el Municipio Sucre (Petare) del Estado Miranda, que posee 651 601 habitantes, pero más de la mitad de su población vive en zonas de barrios económicamente deprimidos, en zonas en las que, incluso es imposible tener una dirección física formal, mientras otros municipios, como por ejemplo Chacao, en el mismo estado Miranda, tienen poblaciones que no alcanzan al 15% de la mencionada anteriormente, pero se caracteriza por ser una zona de nivel de vida alto y en la que se ubican las principales redes financieras y empresariales de la ciudad de Caracas.

**Cuadro 1**  
Estados, municipios y población por municipios (población estimada al 30-06-2009)\* No incluye Distrito Capital. Municipio Libertador: 2 097 350 hab.

Estado	Municipio	Población por Municipio
Amazonas	Alto Orinoco (La Esmeralda)	18.538
	Atabapo (San Fernando de Atabapo)	11.263
	Atures (Puerto Ayacucho)	96.362
	Autana (Isla Ratón)	8.673
	Manapiare (San Juan de Manapiare)	10.440
	Maroa (Maroa)	1.947
	Río Negro (San Carlos de Río Negro)	2.751
Anzoátegui	Anaco (Anaco)	129.247
	Aragua (Aragua de Barcelona)	33.547
	Bolívar (Barcelona)	441.285
	Bruzual (Clarines)	33.347
	Cajigal (Onoto)	13.880
	Carvajal (Valle de Guanape)	13.249
	Diego Bautista Urbaneja	27.405
	Freites (Cantaura)	56.627



	Guanipa (San José de Guanipa)	79.443
	Guanta (Guanta)	32.380
	Independencia (Soledad)	32.159
	Libertad (San Mateo)	14.969
	Mc Gregor (El Chaparro)	9.634
	Miranda (Pariaguán)	43.778
	Monagas (Mapire)	18.537
	Peñalver (Puerto Píritu)	31.020
	Píritu (Píritu)	25.916
	San Juan Capistrano (Boca de Uchire)	9.222
	Santa Ana (Santa Ana)	11.237
	Simón Rodríguez (El Tigre)	190.941
	Sotillo (Puerto la Cruz)	256.045
Apure	Achaguas (Achaguas)	68.301
	Biruaca (Biruaca)	57.284
	Muñoz (Bruzual)	31.547
	Páez (Guasdualito)	117.128
	Pedro Camejo (San Juan de Payara)	32.788
	Rómulo Gallegos (Elorza)	25.012
	San Fernando (San Fernando de Apure)	165.006
Aragua	Bolívar (San Mateo)	43.070
	Camatagua (Camatagua)	18.229
	Francisco Linares Alcántara (Santa Rita)	140.965
	Girardot (Maracay)	448.181
	José Angel Lamas (Santa Cruz de Aragua)	35.076
	José Félix Ribas (La Victoria)	161.379
	José Rafael Revenga (El Consejo)	51.321
	Libertador (Palo Negro)	90.027
	Mario Briceño Iragorry (El Limón)	104.371
	Ocumare de la Costa de Oro (Ocumare de la Costa)	10.005
	San Casimiro (San Casimiro)	26.813

	San Sebastián (San Sebastián de Los Reyes (Venezuela))	23.705
	Santiago Mariño (Turmero)	199.343
	Santos Michelena (Las Tejerías)	46.067
	Sucre (Cagua)	123.125
	Tovar (Colonia Tovar)	18.207
	Urdaneta (Barbacoas)	21.789
	Zamora (Villa de Cura)	150.909
	Barinas	Alberto Arvelo Torrealba (Sabaneta)
Andrés Eloy Blanco (El Cantón)		19.626
Antonio José de Sucre (Socopó)		77.854
Arismendi (Arismendi)		20.563
Barinas (Barinas)		330.881
Bolívar (Barinitas)		49.733
Cruz Paredes (Barrancas)		26.261
Ezequiel Zamora (Santa Bárbara)		53.612
Obispos (Obispos)		33.083
Pedraza (Ciudad Bolivia)		56.598
Rojas (Libertad)		41.906
Bolívar	Sosa (Ciudad de Nutrias)	29.048
	José Antonio Páez	9.108
	Caroní (Ciudad Guayana)	802.619
	Cedeño (Caicara del Orinoco)	93.827
	El Callao (El Callao)	25.682
	Gran Sabana (Santa Elena de Uairén)	36.184
	Heres (Ciudad Bolívar)	360.956
	Piar (Upata)	111.032
	Raúl Leoní (Ciudad Piar)	50.342
	Roscio (Guasipati)	25.132
	Sifontes (El Dorado)	41.573
Sucre (Maripa)	29.472	
Padre Pedro Chien (El Palmar)	15250	

Julio de Freitas Taylor

Carabobo	Bejuma (Bejuma)	46.771
	Carlos Arvelo (Güigüe)	152.017
	Diego Ibarra (Mariara)	113.729
	Guacara (Guacara)	178.619
	Juan José Mora (Morón)	67.288
	Libertador (Tocuyito)	182.554
	Los Guayos (Los Guayos)	164.905
	Miranda (Miranda)	28.661
	Montalbán (Montalbán)	24.595
	Naguanagua (Naguanagua)	145.252
	Puerto Cabello (Puerto Cabello)	199.244
	San Diego (San Diego)	79.397
	San Joaquín (San Joaquín)	64.625
	Valencia (Valencia)	441.970
	Miguel Peña	407.234
Cojedes	Anzoátegui (Cojedes)	16.868
	Falcón (Tinaquillo)	95.433
	Girardot (El Baúl)	11.889
	Lima Blanco (Macapo)	9.491
	Pao de San Juan Bautista (El Pao)	16.240
	Ricaurte (Libertad)	12.732
	Rómulo Gallegos (Las Vegas)	15.807
	San Carlos (San Carlos)	101.274
	Tinaco (Tinaco)	32.526
Delta Amacuro	Antonio Díaz (Curiapo)	29.575
	Casacoima (Sierra Imataca)	29.892
	Pedernales (Pedernales)	6.954
	Tucupita (Tucupita)	97.024
Falcón	Acosta (San Juan de los Cayos)	19.017
	Bolívar (San Luis)	9009
	Buchivacoa (Capatárída)	23.439

Gobierno local y democracia en Venezuela

	Cacique Manaure (Yaracal)	10.378
	Carirubana (Punto Fijo)	255.831
	Colina (La Vela de Coro)	43.467
	Dabajuro (Dabajuro)	21.046
	Democracia (Pedregal)	9.315
	Falcón (Pueblo Nuevo)	50.466
	Federación (Churuguara)	30.447
	Jacura (Jacura)	13.510
	Los Taques (Santa Cruz de Los Taques)	35.864
	Mauroa (Mene de Mauroa)	27.288
	Miranda (Santa Ana de Coro)	215.561
	Monseñor Iturriza (Chichiriviche)	21.703
	Palmasola (Palmasola)	8.143
	Petit (Cabure)	13.908
	Píritu (Píritu)	10.241
	San Francisco (Mirimire)	11.337
	Silva (Tucacas)	35.419
	Sucre (La Cruz de Taratara)	5.105
	Tocópero (Tocópero)	5.403
	Unión (Santa Cruz de Bucaral)	16.902
Urumaco (Urumaco)	8.040	
Zamora (Puerto Cumarebo)	33.009	
Guárico	Camaguán (Camaguán).	24.608
	Chaguaramas (Chaguaramas)	14.161
	El Socorro (El Socorro)	17.289
	Sebastian Francisco de Miranda (Calabozo)	147.090
	José Félix Ribas (Tucupido)	46.311
	José Tadeo Monagas (Altagracia de Orituco).	80.693
	Juan Germán Roscio (San Juan de Los Morros)	130.381
	Julián Mellado (El Sombrero)	29.602
Las Mercedes (Las Mercedes)	29.218	

Julio de Freitas Taylor

	Leonardo Infante (Valle de La Pascua)	121.942
	Pedro Zaraza (Zaraza).	61.886
	Ortiz (Ortiz)	24.533
	San Gerónimo de Guayabal (Guayabal)	23.034
	San José de Guaribe (San José de Guaribe)	10.665
	Santa María de Ipire (Santa María de Ipire)	12.361
Lara	Andrés Eloy Blanco (Sanare)	51.743
	Crespo (Duaca)	51.671
	Iribarren (Barquisimeto)	1.058.393
	Jiménez (Quibor)	101.686
	Morán (El Tocuyo)	132.458
	Palavecino (Cabudare)	160.900
	Simón Planas (Sarare)	36.875
	Torres (Carora)	193.907
	Urdaneta (Siquisique)	65.242
Mérida	Alberto Adriani (El Vigía)	133.931
	Andrés Bello (La Azulita)	14.649
	Antonio Pinto Salinas (Santa Cruz de Mora)	26.665
	Aricagua (Aricagua)	4.567
	Arzobispo Chacón (Canaguá)	14.713
	Campo Elías (Ejido)	104.961
	Caracciolo Parra Olmedo (Tucaní)	29.549
	Cardenal Quintero (Santo Domingo)	10.001
	Guaraque (Guaraque)	10.357
	Julio César Salas (Arapuey)	16.149
	Justo Briceño (Torondoy)	6.816
	Libertador (Mérida)	239.504
	Miranda (Timotes)	23.607
	Obispo Ramos de Lora (Santa Elena de Arenales)	26.046
	Padre Noguera (Santa María de Caparo)	3.168
	Pueblo Llano (Pueblo Llano)	12.290

Gobierno local y democracia en Venezuela

	Rangel (Mucuchíes)	18.405
	Rivas Dávila (Bailadores)	19.594
	Santos Marquina (Tabay)	17.780
	Sucre (Lagunillas)	57.038
	Tovar (Tovar)	39.346
	Tulio Febres Cordero (Nueva Bolivia)	37.251
	Zea (Zea)	9.579
Miranda	Acevedo (Caucagua)	91.639
	Andrés Bello (San José de Barlovento)	26.143
	Baruta (Baruta)	315.448
	Brión (Higuerote)	58.763
	Buroz (Mamporal)	26.911
	Carrizal (Carrizal)	54.361
	Chacao (Chacao)	71.421
	Cristóbal Rojas (Charallave)	99.765
	El Hatillo (Santa Rosalía de Palermo)	69.643
	Guaicaipuro (Los Teques)	291.489
	Independencia (Santa Teresa del Tuy)	167.277
	Lander (Ocumare del Tuy)	140.485
	Los Salias (San Antonio de los Altos)	78.580
	Páez (Río Chico)	40.698
	Paz Castillo (Santa Lucía)	117.299
	Pedro Gual (Cúpira)	23.445
	Plaza (Guarenas)	246.515
	Simón Bolívar (San Francisco de Yare)	42.466
	Sucre (Petare)	651.601
	Urdaneta (Cúa)	134.929
	Zamora (Guatire)	196.615
Monagas	Acosta (San Antonio de Capayacuar)	18.949
	Aguasay (Aguasay)	14.046
	Bolívar (Caripito)	46.921

Julio de Freitas Taylor

	Caripe (Caripe)	37.452
	Cedeño (Caicara)	36.488
	Ezequiel Zamora (Punta de Mata)	67.744
	Libertador (Temblador)	49.273
	Maturín (Maturín)	491.067
	Piar (Aragua de Maturín)	49.691
	Punceres (Quiriquire)	30.730
	Santa Bárbara (Santa Bárbara)	10.592
	Sotillo (Barrancas del Orinco)	26.857
	Uracoa (Uracoa)	10.925
Nueva Esparta	Antolín del Campo (La Plaza de Paraguachí)	25.205
	Arismendi (La Asunción)	28.455
	Díaz (San Juan Bautista)	60.010
	García (El Valle del Espíritu Santo)	54.922
	Gómez (Santa Ana)	35.181
	Maneiro (Pampatar)	43.373
	Marcano (Juan Griego)	33.356
	Mariño (Porlamar)	99.371
	Península de Macanao (Boca de Río)	23.917
	Tubores (Punta de Piedras)	37.687
	Villalba (San Pedro de Coche)	8.659
Portuguesa	Agua Blanca (Agua Blanca)	21.234
	Araure (Araure)	144.063
	Esteller (Píritu)	47.639
	Guanare (Guanare)	201.894
	Guanarito (Guanarito)	39.147
	Monseñor José Vicente de Unda (Chabasquén de Unda)	26.798
	Ospino (Ospino)	49.851
	Páez (Acarigua)	191.969
	Papelón (Papelón)	15.898
	San Genaro de Boconoíto	23.199

Gobierno local y democracia en Venezuela

	San Rafael de Onoto (San Rafael de Onoto)	18.148
	Santa Rosalía (El Playón)	15.531
	Sucre (Biscucuy)	44.765
	Turén (Villa Bruzual)	67.597
Sucre	Andrés Eloy Blanco (Casanay)	26.986
	Andrés Mata (San José de Aerocuar)	24.043
	Arismendi (Río Caribe)	53.938
	Benítez (El Pilar)	37.494
	Bermúdez (Carúpano)	157.883
	Bolívar (Marigüitar)	23.527
	Cajigal (Yaguaraparo)	22.633
	Cruz Salmerón Acosta (Araya)	39.247
	Libertador (Tunapuy)	9.142
	Mariño (Irapa)	24.054
	Mejía (San Antonio del Golfo)	12.603
	Montes (Cumanacoa)	57.289
	Ribero (Cariaco)	62.591
	Sucre (Cumaná)	356.405
Valdez (Güiria)	37.773	
Táchira	Andrés Bello (Cordero)	21.758
	Antonio Rómulo Costa (Las Mesas)	9.351
	Ayacucho (Colón)	63.364
	Bolívar (San Antonio del Táchira)	63.230
	Cárdenas (Táriba)	118.641
	Córdoba (Santa Ana de Táchira)	33.887
	Fernández Feo (San Rafael del Piñal)	45.508
	Francisco de Miranda (San José de Bolívar)	4.024
	García de Hevia (La Fría)	50.951
	Guásimos (Palmira)	45.057
	Independencia (Capacho Nuevo)	40.954
Jáuregui (La Grita)	48.941	

Julio de Freitas Taylor

	José María Vargas (El Cobre)	9.168
	Junín (Rubio)	87.466
	Libertad (Capacho Viejo)	30.019
	Libertador (Abejales)	19.778
	Lobatera (Lobatera)	11.132
	Michelena (Michelena)	20.799
	Panamericano (Coloncito)	36.909
	Pedro María Ureña (Ureña)	47.730
	Rafael Urdaneta (Delicias)	6.785
	Samuel Darío Maldonado (La Tendida)	16.061
	San Cristóbal (San Cristóbal)	282.246
	Seboruco (Seboruco)	9.860
	Simón Rodríguez (San Simón)	2.154
	Sucre (Queniquea)	8.395
	Torbes (San Josecito)	52.194
	Uribante (Pregonero)	22.730
	San Judas Tadeo (Umuquena)	7.247
Trujillo	Andrés Bello (Santa Isabel)	17.042
	Boconó (Boconó)	93.116
	Bolívar (Sabana Grande)	17.343
	Candelaria (Chejendé)	32.297
	Carache (Carache)	30.900
	Escuque (Escuque)	28.179
	José Felipe Márquez Cañizalez (El Paradero)	5.744
	Juan Vicente Campos Elías	5.655
	La Ceiba (Santa Apolonia)	33.300
	Miranda (El Dividive)	26.067
	Monte Carmelo (Monte Carmelo)	14.955
	Motatán (Motatán)	18.280
	Pampán (Pampán)	51.454
	Pampanito (Pampanito)	28.611

Gobierno local y democracia en Venezuela

	Rafael Rangel (Betijoque)	22.778
	San Rafael de Carvajal (Carvajal)	30.059
	Sucre (Sabana de Mendoza)	31.754
	Trujillo (Trujillo)	57.117
	Urdaneta (La Quebrada)	37.058
	Valera (Valera)	141.773
Vargas	Vargas	337.825
Yaracuy	Aristides Bastidas (San Pablo)	21.479
	Bolívar (Aroa)	34.066
	Bruzual (Chivacoa)	74.243
	Cocorote (Cocorote)	46.143
	Independencia (Independencia)	59.833
	José Antonio Páez (Sabana de Parra)	19.523
	La Trinidad (Boraure)	17.451
	Manuel Monge (Yumare)	13.476
	Nirgua (Nirgua)	63.722
	Peña (Yaritagua)	98.425
	San Felipe (San Felipe)	104.902
	Sucre (Guama)	18.969
	Urachiche (Urachiche)	21.980
	Veroes (Farriar)	27.836
Zulia	Almirante Padilla (El Toro)	11.846
	Baralt (San Timoteo)	91.573
	Cabimas (Cabimas)	278.337
	Catatumbo (Encontrados)	39.392
	Colón (San Carlos del Zulia)	140.215
	Francisco Javier Pulgar	44.033
	Jesús Enrique Losada (La Concepción)	108.640
	Jesús María Semprún (Casigua El Cubo)	35.021
	La Cañada de Urdaneta (Concepción)	76.479
	Lagunillas (Ciudad Ojeda)	222.821

Machiques de Perijá (Machiques)	129.549
Mara (San Rafael del Moján)	220.789
Maracaibo (Maracaibo)	1.473.007
Miranda (Los Puertos de Altagracia)	955.559
Páez (Sinamaica)	69.272
Rosario de Perijá (La Villa del Rosario)	79.258
San Francisco (San Francisco)	418.769
Santa Rita (Santa Rita)	52.188
Simón Bolívar (Tía Juana)	44.531
Sucre (Bobures)	62.998
Valmore Rodríguez (Bachaquero)	59.906

Fuente: \*Elaboración propia con base a cálculos de población estimada al 30-06-2009 del Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela.

**Cuadro 2**  
**Indicadores (IDH, Esperanza de Vida y P.I.B) por estado\*\***

Estado	Indicadores		
	IDH	Esperanza de vida	PIB US \$ M
Distrito Capital	0,8866 Alto	75,46	31.376
Amazonas	0,7311 Medio	66,72	981
Anzoátegui	0,8310 Medio	72,87	20.458
Apure	0,7557 Medio	69,58	4.079
Aragua	0,8423 Alto	74,40	24.434
Barinas	0,7761 Medio	70,49	ND
Bolívar	0,8123 Alto	73,15	14.435
Carabobo	0,8350 Alto	72,99	32.988

Cojedes	0,7923 Medio	69,77	2.804
Delta Amacuro	0,7609 Medio	65,97	1.187
Falcón	0,8296 Alto	72,95	12.509
Guárico	0,7975 Medio	72,17	6.238
Lara	0,8093 Alto	73,61	14.152
Mérida	0,8074 Alto	72,21	7.228
Miranda	0,8551 Alto	74,89	41.060
Monagas	0,8363 Alto	71,50	14778
Nueva Esparta	0,8334 Alto	74,83	4.319
Portuguesa	0,7666 Medio	71,35	6.284
Sucre	0,7731 Medio	70,78	7.260
Táchira	0,8041 Alto	70,87	12.245
Trujillo	0,7777 Medio	70,61	6.215
Vargas	0,8123 Alto	75,37	3.880
Yaracuy	0,7698 Medio	70,85	5.160
Zulia	0,8169 Alto	72,2	71.719

Elaboración propia con base a: Fuentes: Instituto Nacional de Estadística de la República de Venezuela (INE), cálculo al 2008. Gerencia de Estadísticas Sociales del INE. El PIB por estado, según cálculos del Banco Central de Venezuela, cifras 2008.

## Bibliografía

- Carrión, Fernando (2008). “La descentralización como geometría variable”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Briggitta Villaronga (Compiladores): 33-50. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Fundación Centro Gumilla (2008). Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela. Disponible en: <http://gumilla.org/files/documents/Estudio-Consejos-Comunales01.pdf>, visitado en agosto, 25, 2010.
- Fundación Polar (1997). *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar. (Segunda Edición).
- García-Guadilla, María (2008). “La praxis de los Consejos locales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?”. *Revista Venezolana de Economía* 14(1):125-151.
- Gómez, Oscar (2003). “Las mancomunidades de municipios en la experiencia venezolana”. En *Ciencias de Gobierno* 7(13), Enero-Junio. Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IZEPE).
- Petrantonio, María (2002). “La cooperación internacional descentralizada: la experiencia de las Mercociudades”. En *Seminario Internacional ‘Ciudades inclusivas y ciudades exclusivas’*. Santo André (Brasil).
- Rangel, Christi (2005). “El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias”. En *Ciencias de Gobierno* 9(18): 13-38. Diciembre.
- SINERGIA (2007). “Informe de Observación del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional”. Caracas: Observatorio de Garantías y Ejercicio de los Derechos de Participación y Asociación en Venezuela.
- Valderrama, Mariano (2004). “Políticas y prácticas de la cooperación entre la Unión Europea y la América Latina”. En *Cooperación Unión Europea América Latina. Balance y perspectivas*, Mariano Valderrama (Editor): 95-117. Lima: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

## Fuentes oficiales

- República de Venezuela (1989). *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Gaceta Oficial 4.109. Extraordinaria. 15 de junio de 1989.
- República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial 36.860. 30 de diciembre de 1999.
- República Bolivariana de Venezuela (2002). *Ley de Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial 37463. 12 de junio de 2002.
- República Bolivariana de Venezuela (2005). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial 38204. 08 de junio de 2005.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial 5806. Extraordinaria. 10 de marzo de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional (2006). *Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización*. Gaceta Oficial Extraordinaria 5805. 22 de marzo de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial Extraordinaria 5.806. 10 de abril de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de Consejos Comunales*. Gaceta Oficial Extraordinaria 5.806. 10 de abril de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de Reforma Parcial a La Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos*. Gaceta Oficial 38.408. 29 de marzo de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela (2006). *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Poder Municipal*. Gaceta Oficial Extraordinaria 5806. 10 de abril de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional. Comisión Permanente de Política Exterior (2006). *Informe que presenta la Comisión de Política Exterior de la Asamblea Nacional sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional*.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial 38.591. 26 de diciembre de 2006.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Comunicación e In-

- formación (2006). *Las Misiones Bolivarianas*. <http://archivos.minci.gob.ve/doc/lasmisionesbolivarianas.pdf>.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). Consejo Nacional Electoral. *Propuesta de Reforma Constitucional*. Encartado en prensa.
- República Bolivariana de Venezuela, Presidencia (2007) *Decreto No. 5320* que crea la Comisión Presidencial para el Seguimiento y Control de las Misiones Sociales. Gaceta Oficial 38671. 26 de abril de 2007.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). *Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para la planificación y gestión de la ordenación del territorio*. Gaceta Oficial 38633. 27 de diciembre de 2007.
- República Bolivariana de Venezuela (2008). *Ley Orgánica de Administración Pública*. Gaceta Oficial 5.890. 31 de julio de 2008.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*. Gaceta Oficial 39.140. 17 de marzo de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital*. Gaceta Oficial 39.156. 15 de junio de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial Extraordinaria 39.335. 29 de diciembre de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Gaceta Oficial 5.963. Extraordinaria. 22 de febrero de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela (2010). *Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Gaceta Oficial 39.382. Extraordinaria. 09 de marzo de 2010.