

LA CARA OCULTA DE LA OLVIDADA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA. *

Andrés Rojas

Resumen

El trabajo revisa el proceso venezolano y el papel que ha jugado la descentralización a partir de 1989 en la defensa de la democracia, y a medida que se han profundizado los intentos autocráticos que comenzaron con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia en 1999. La conclusión es que poco se ha destacado el papel principal que ha jugado la descentralización, como estructura institucional de la democracia, en frenar los intentos totalitarios y la función especial que en ello ha jugado, y sigue jugando, su cara oculta (la base democrática de gobernadores y alcaldes afectos al régimen) que puede activarse frente a los intentos totalitarios de imponer el estado comunal y a favor de rescatar la democracia.

Summary

The paper reviews the Venezuelan process and the role that decentralization has played since 1989 in the defense of democracy, and as the autocratic attempts that began with the arrival of Hugo Chávez to the presidency in 1999 have deepened. The conclusion is that little has been highlighted the main role that decentralization has played, as an institutional structure of democracy, in stopping totalitarian attempts, and the special function that his hidden face (the democratic base of governors and mayors affiliated with the regime) has played, and continues to play in this. It can be activated against totalitarian attempts to impose the communal state and in favor of rescuing democracy.

Venezuela. Descentralización. Centralismo. Democracia

*

Este trabajo forma parte de una tesis que el autor defenderá en fecha muy próxima, para optar al título de doctor en Ciencias Humanas, en la Facultad de Humanidades de la Universidad de los Andes (ULA). Mérida, Venezuela.

Autor: Andrés J. Rojas.

Profesor Titular, jubilado. Instituto de Geografía (IGCRN). Facultad de Ciencias Forestales. Universidad de los Andes ULA. Mérida. Venezuela.

E-mail: andiusec47@gmail.com

Reseña curricular.

Sociólogo (UDO). Master en Ciencias Políticas (ULA). Doctorando en Ciencias Humanas (ULA).

Investigador en el área de Petróleo y Sociedad: El caso Venezuela, y en el área de Desarrollo, Dinámica Socioterritorial y Planificación.

Profesor de la materia “Formación Socioespacial de Venezuela”, en la Maestría en Ordenamiento Territorial (ULA-IGCRN) y de la materia “Problemas del subdesarrollo”, en la Escuela de Geografía. ULA

1 INDICIOS

Un lento retroceso de la calidad democrática venezolana, ya identificable a comienzo de la década de los años ochenta del siglo pasado, se aceleró a partir de la primera presidencia de Hugo Chávez (1999) y se ha profundizado desde el ascenso al poder de Nicolás Maduro. Es cada día más acelerado el distanciamiento respecto a los sustentos democráticos que reconstituyeron a Venezuela luego de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez en enero de 1958. Es poco lo que va quedando en pie del andamiaje institucional que se fue creando a lo largo de los años y muchas las evidencias de la imposición de reformas y prácticas cada vez más cercanas al autoritarismo, a las formas totalitarias de control social, al ejercicio autocrático del poder. Aunque resulte incompleta cualquier definición que intente caracterizar este tipo de régimen (Dahl, 1989:19)², no hay duda de sus prácticas y orientaciones.

Hay estructuras y fuerzas que se han opuesto a ese proceso. La descentralización es una de ellas. El objetivo del trabajo es mostrar su papel en la defensa de la democracia y asomar algún escenario posible para el tiempo inmediato venidero.

2 EL PODER PERSONALIZADO Y PARA SIEMPRE

Se ha ido imponiendo un sistema paralelo de gobierno, que sustituye las estructuras democráticas por las de un poder concentrado y vertical, que puso una parte del ingreso petrolero en manos del presidente, sacándolo del presupuesto ordinario y de la discusión y aprobación de la Asamblea Nacional y metiéndolo en el gasto social de PDVSA (Mora et al, 2017); que gobierna mediante leyes habilitantes, constituyentes y decretos de emergencia; que impone ‘protectores’³ a los estados, con más poder y recursos que los que reciben sus gobernadores electos; que califica a los ingresos petroleros como extraordinarios, para reducir a la mitad el monto presupuestario que se asigna de manera

² “el término «hegemonía» no es del todo satisfactorio: no obstante, en el significado que yo le he asignado, la palabra «hegemónico» me parece más apropiada que jerárquico, monocrático, absolutista, autocrático, despótico, autoritario, totalitario, etc.” (Dahl, 1989, p.19).

³ Maduro anuncia (28 de junio) la eliminación de los protectores de los estados en un gesto de propiciar las elecciones estatales y municipales que tendrán lugar en noviembre de 2021. <https://talcualdigital.com/maduro-anuncia-que-eliminará-figura-de-protector-a-partir-del-21nov/>

directa a gobernaciones y alcaldías (Situado Constitucional), cuando ha sido siempre ese el más ordinario de nuestros ingresos; que militariza jurisdicciones político-territoriales y anula las estatales y municipales; que regresa al poder central las competencias antes transferidas a los estados y municipios; que mete de contrabando leyes que antes fueron rechazadas como artículos de una reforma constitucional (2007); y que ahora quiere convertir al estado federal descentralizado de la Constitución de 1999 en un estado comunal socialista (también rechazado en esa oportunidad) mediante el mismo subterfugio.

3 LA INCÓMODA DESCENTRALIZACIÓN

Son muchos los aspectos de la vida nacional que han sido sometidos a esas imposiciones, pero hemos puntualizados algunos por la relación directa que tienen con el tema central de este trabajo, con la descentralización; pues si hay algo que es objeto de especial incomodidad para las obsesiones autoritarias, es aquello que pueda escaparse de su control directo; y la descentralización es precisamente eso: un mecanismo institucional de redistribución política y territorial del poder para acercarlo al ciudadano y a su localidad (CNRBV. Art. 158). Tratándose de un régimen que alcanzó el poder por vía democrática, una vez legitimada e institucionalizada la descentralización comienza a operar de dos maneras generales: 1) Dentro de la democracia, como forma de su profundización y perfeccionamiento 2) Dentro de las desviaciones autocráticas, como fuerza que se activa desde dentro de ellas para tratar de frenarlas (**la cara oculta**).

La descentralización es el más importante de los avances políticos de la democracia venezolana. Se inició con la elección directa de alcaldes y gobernadores en 1989⁴, y la escogencia uninominal y por listas abiertas de diputados y concejales (antes se hacía por colores de partido o listas cerradas), con un ‘efecto cascada’ que alcanza hasta el interior de los partidos políticos, sacudiendo sus estructuras burocráticas y permitiendo que liderazgos naturales y fuerzas políticas emergentes tengan acceso a funciones de gobierno y ejercicio del poder copados anteriormente por el bipartidismo (Penfold, 2009).

Se transfirieron competencias hacia alcaldías y gobernaciones, que permitieron que muchos servicios y funciones fueran atendidos directamente en las regiones con notorias mejorías⁵, se incrementó el número de municipios y estados y los montos presupuestarios asignados a las regiones. No es lo mismo un déspota dando gritos y órdenes a militares desde Caracas para que, mediante un ‘operativo’, se encarguen de reparar una cloaca rota frente a la plaza Bolívar de Guasdalito o el techo de una escuela en Mucutuy, que 23 gobernadores y 335 alcaldes atendiendo las demandas y presiones de sus votantes e intentando resolver todo cuanto le compete en sus respectivas localidades. Una mejora indiscutible de la calidad de vida en las regiones y de profundización de la democracia,

⁴ LEY DE ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LOS GOBERNADORES DE ESTADO (G.O. N°. 4.086 EXTRAORDINARIA DE 14/04/89)

⁵ LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO (G. O. N°. 4.153 EXTRAORDINARIA DE 28/ 12/89)

incluyendo reformas electorales para mayor representatividad y participación. Bajo sus banderas y con el apoyo de muchos líderes surgidos de ella llegó Chávez al poder.

La Descentralización alcanzó tanta aceptación y legitimidad que se convirtió en parte explícita del modelo de Estado contenido en la constitución promovida por Hugo Chávez y aprobada en 1999, aunque no sin contradicciones con algunos otros aspectos de esa misma constitución (Brewer-Carías, 2003)⁶. Poco tiempo después, en el camino hacia el autoritarismo se ha puesto especial empeño en anular la esencia y la intención descentralizadora (González, 2008). Ha sido tan brutal la arremetida contra la democracia venezolana, que ha logrado anularse y minimizarse el más importante de sus avances: La descentralización. La imposición de prácticas dictatoriales, autoritarias y concentradoras de poder han hecho casi invisible, cosa del pasado, la transferencia de competencias, el incremento del situado, las iniciativas estatales y municipales; sus logros operativos y administrativos han sido anulados, olvidados, arrinconados y, con ellos, la democracia. Esa es la historia de estos veinticinco años.

4 LA REGRESIÓN AUTOCRÁTICA

El gobierno central, por vía de los hechos o por imposiciones legislativas, revirtió las competencias que tenían gobernaciones y alcaldías en materia de administración de puertos y aeropuertos, de policías estatales y municipales, de administración de sectores educativos, etc.; degradó la jerarquía que poseen gobernadores, alcaldes y legisladores regionales como funcionarios electos democráticamente, aplicando ‘autoridades’ paralelas, y le asignó poderes y controles territoriales a jerarquías militares (ZEDES, REDIS, ZODIS)⁷ que anulan las delimitaciones político-territoriales de estados, municipios. Un porcentaje del situado y otras fuentes de ingreso se restaron a los municipios para entregárselos a los concejos comunales y se degradó el situado constitucional para disminuirlo notoriamente al modificar la calificación de ingresos petroleros y manejarlos discrecionalmente desde el gobierno central.

Tal vez sería más cómodo preguntarse qué queda de la Descentralización y qué importancia y funciones tiene eso que resta: La definición constitucional de Venezuela como Estado Federal y descentralizado, la elección de gobernadores, alcaldes, concejales y legisladores estatales... en medio de unas tentaciones muy grandes para seguir eliminándolos o sustituyendo su poder por estructuras paralelas como el estado comunal.

5 LA CARA OCULTA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

⁶ A dos años de haberse promulgado la constitución de 1999, Chávez comenzó a decir que Venezuela era un estado centralizado, no federal. El año 2006, en campaña para su reelección, anunció su propuesta de reforma constitucional del 2007.

⁷ Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES). Gaceta Oficial N° 37.076. del 13/11/ 2000. “extensiones continuas que abarquen total o parcialmente el territorio de uno o varios Estados o Municipios” ... “las autoridades estatales y municipales deberán coadyuvar y colaborar con los órganos ejecutores de tales planes, absteniéndose de dictar o ejecutar cualquier acto que los menoscabe o dificulte. Art. 5°. REDIS (Regiones de Defensa Integral), Zodis (Zonas Operativas de Defensa Integral).

Pareciera que a la descentralización la aplastó el autoritarismo centralista y militar del Socialismo del Siglo XXI; pero eso no es del todo cierto. Resulta que la descentralización sigue actuando desde adentro de esa estructura de poder, en la medida en que gobernadores y alcaldes consolidan sus poderes regionales sobre la base de su gestión y la aceptación de sus votantes, de la población que puede reelegirlos. Esto no elimina la conexión con el gobierno nacional ni la tentación de que él pueda descabezarlos, destituirlos, etc.; pero limita mucho esa posibilidad por la fuerza propia que puede haber consolidado ese liderazgo. Es una fuerza latente que se activa en coyunturas particularísimas.

Hay un dilema de fondo para el gobierno autoritario en cuanto a mantener unas mínimas formas constitucionales democráticas o aislarse aún más y sumarse abiertamente a las autocracias y terminar de cerrarse frente a occidente y las Democracias mundiales. Proceso que en los años anteriores recientes llevó a más de 60 países a desconocer el resultado electoral que en el 2018 impuso a Nicolás Maduro en el control de la presidencia. Igualmente se aplicaron medidas de prohibición de comercio con empresas del Estado, se congelaron cuentas de miembros de la cúpula dominante y se emitieron solicitudes de captura y recompensa para algunos de ellos.

Romper con este aislamiento ha sido una de las metas más importantes del régimen. Tras la concentración del poder y la represión, (que sustituyó al reparto del ingreso petrolero creciente) el régimen ha terminado creando una caída indetenible de la economía, un incremento de la pobreza⁸, una diáspora que ya pasó de los siete millones de venezolanos, una variación de los precios que por períodos cruza hacia la hiperinflación⁹, una caída brutal de la producción petrolera (y de sus ingresos) , un camino abierto en la corte penal internacional por crímenes de lesa humanidad y unos indicadores de rechazo a la gestión de gobierno cercanos al 80 %¹⁰, que ya no puede ser compensada con bolsas de comida, ni bonos salariales, ni medidas represivas para silenciar la indignación... en fin, una inocultable crisis de legitimidad que abarca confrontaciones mayores dentro del seno mismo de la estructura de poder.

Ese recorrido ha transcurrido no sin una resistencia incesante por parte de las fuerzas y de las instituciones democráticas¹¹, especialmente por las creadas en el proceso

⁸ Venezuela aparece ubicado como el 2º país más miserable del mundo, según el informe Hanke del 2002

Tomado de: <https://www.bloomberglia.com/2023/05/18/>

⁹ La inflación anualizada a junio de este año fue de 436 %, según el BCV; y de 471 % según el OVF.

[https://bancaynegocios.com/fiscalia.17/06/2023.Antes_vivimos_cuatro_largos_años_\(2017-2021\)_con_hiperinflación](https://bancaynegocios.com/fiscalia.17/06/2023.Antes_vivimos_cuatro_largos_años_(2017-2021)_con_hiperinflación).

¹⁰ Encuesta IPSOS internacional. EN: https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela_ipsos-maduro-ostenta-primer-lugar-de-rechazo-en-america-latina/6075739.html. Agosto, 2021 y agosto 2022.

Meganálisis 2020. <http://www.encuestadorameganalisis.com/suscripcion-encuesta-corporativa.html>

¹¹ Es mucho lo que habría que decir sobre los errores cometidos en ese enfrentamiento por parte de las fuerzas opositoras; aquí solo se quiere destacar el aspecto institucional que allí está involucrado.

descentralizador, aunque poco se haya notado su manera de proceder ni reivindicado sus logros, cosa que este trabajo quiere destacar.

La única fuente de legitimidad política que le queda a Nicolás Maduro y al llamado Socialismo del Siglo XXI es la que emana del resultado de las elecciones regionales del año 2021 y del grado de aceptación que tenga la población que votó por esos alcaldes, gobernadores, concejales y legisladores estatales respecto a la gestión que han realizado hasta ahora al frente de sus respectivos cargos. Esa legitimidad proviene de la columna vertebral de la descentralización, que se inició en Venezuela el año 1989, cuando se realizaron por primera vez ese tipo de elecciones, pese a que estaban contempladas constitucionalmente desde 1961.

Esa legitimidad político-electoral pretende convivir de manera paradójica y precaria con el refuerzo de las pretensiones hegemónicas que se desarrollan, por parte de la cúpula gobernante, para destruir lo que queda del modelo democrático y constitucional e imponer un estado comunal socialista (Maduro, 2020)¹². Se busca completar todo el proceso de concentración y militarización del poder que se ha llevado a cabo casi que desde el mismo momento en que Chávez se relegitimó (2002), cuando comenzó a eludir su compromiso con la constitución recién aprobada (1999) y a revertir todos los logros (aunque insuficientes y tardíos) que la descentralización aportó en más de una década (1989-2000) de renovación democrática.

Este no es un asunto coyuntural, pasajero; es un dilema estructural. De tal magnitud ha sido el avance en esta dirección autoritaria y hegemónica que la Descentralización se da por cosa del pasado. Vivimos en el umbral de la autocracia; pero, al mismo tiempo, el régimen, en la desesperación de su impopularidad y aislamiento internacional quiere ganar tiempo, buscar reacomodos, lavar su imagen, bajar las presiones en el país y, sobre todo, entre sus inconformes bases de apoyo.

Permitir las elecciones regionales (en una anterior oportunidad las postergó por más de dos años) es parte de esa estrategia; pero, en aras de su propia supervivencia y recuperación, el centro dominante se ve obligado a ceder poder local y regional que liderizan gobernadores y alcaldes. Gana poder de facto en la militarización y suaviza las presiones y alianzas internacionales, (buscando, sobre todo, que se eliminen las sanciones económicas a sus cabecillas); pero, muy a su pesar, refuerza un poder democrático, descentralizado, al que cree poder controlar, pues ya ha hecho todas las maniobras imaginables para que ganen sus gobernadores y alcaldes, como en efecto ocurrió en diciembre de 2021¹³. Así que pareciera tratarse de una cesión de poder calculada que puede resultar manejable para él. ¿Cuánto tiempo político puede ser sostenible esta coexistencia y cuáles sus límites, considerando, además, los avatares de un contexto sumamente cambiante?

¹² “pongámonos a construir estas 200 ciudades comunales y volteemos como una media todo y hagamos el país de cero, de nuevo, revolución dentro de la revolución”. (Maduro, 2020. En: Correo del Orinoco)

¹³ Lo que se hizo en Barinas 2021, inhabilitando al ganador de la elección de gobernadores, obligando a repetir las elecciones que, de todos modos, perdieron (enero 2022), ilustra la cantidad de maniobras que intentaron en todo el país.

En la hipótesis que sustenta este artículo aparece la idea de que ese cálculo puede estar errado, porque es allí donde actúa la cara oculta de la descentralización, la que opera desde dentro del régimen autoritario, sustentada en la fuerza de los votos que eligieron a sus alcaldes y gobernadores, y con la cual éste pretende enmascarar su hacer autocrático y hegemónico. Ese poder se le puede escapar de control al régimen y virar hacia la orientación democrática. No es un asunto solo de apreciación. Ya ocurrió en el pasado, con el rechazo a la reforma constitucional de Chávez en el 2007, que fue menos un triunfo de la oposición política venezolana, que el resultado de la acción u omisión de los gobernadores y alcaldes chavistas (además de los opositores), cuando fueron excluidos de las posibilidades de reelección indefinida que Hugo Chávez como presidente quería exclusivamente para él¹⁴ (Rojas, 2019).

Esto quedó corroborado dos años después, cuando Chávez volvió a proponer una reforma constitucional con la única finalidad de dejar abierto el camino hacia su reelección¹⁵, pero tuvo que incluir la posibilidad de que eso fuera también aplicable para cualquier otro cargo de elección popular. Esta vez (2009) la reforma fue aprobada: alcaldes y gobernadores movilizaron sus liderazgos en beneficio de sus posibilidades de reelección, cuando dos años antes no apoyaron del todo a una propuesta que solo beneficiaba a su líder. He allí una de las maneras en que actúa la cara oculta de la descentralización. La diferencia respecto al 2007 fue la actuación del capital político que controlaban los gobernadores y alcaldes, convertido en votos a favor de una reforma que hacía posible la extensión indefinida de sus cargos mediante el sufragio.

6 LA ACCIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La democracia es, pues, también un acto de oposición y resistencia y la descentralización es una de las formas en que opera, dentro y fuera de ella; aunque nada garantice que tenga éxito. Para ilustrar lo que aquí se sostiene habría que recordar también, por ejemplo, el origen de los candidatos presidenciales que han competido en su momento contra Chávez y Maduro desde el 98 hasta el presente, y constatar que alcanzaron su liderazgo en el ejercicio de cargos previos como gobernadores o alcaldes, es decir que surgieron del mundo político que abrió la descentralización, son su cara visible y conocida. Esto es válido también, en general, para la dirigencia opositora de estos años, formada en su mayoría por líderes surgidos de la experiencia descentralizadora. Así, pues, es de justicia reivindicar el hecho de que ha sido la descentralización uno de los principales frentes de defensa de la democracia. Alcaldes y gobernadores dirigieron las luchas contra Chávez en abril del 2002 cuando intentaba controlar a PDVSA y gobernar por decreto, e inmediatamente después rechazaron el intento totalitario de P. Carmona¹⁶ que pretendió

¹⁴ Lo que dice mucho de sus intenciones autocráticas

¹⁵ Dejó atrás todas las otras propuestas de reformas a la constitución, su modelo socialista de país.

¹⁶ Que quiso descabezar a todos los cargos principales del Estado venezolano

destituirlos por decreto, posibilitando el camino de regreso de Chávez a la presidencia, luego de que su ministro de la defensa anunciara su renuncia al cargo. Más adelante lograron detener la reforma constitucional arriba comentada. Lo planteado ilustra también cómo la fuerza de las instituciones tiende a crear situaciones novedosas y paradójicas cuando convergen las condiciones necesarias y suficientes.

En el análisis que hacen Acemoglu y Robinson (2006: cap. 11 y 12) para explicar por qué algunos países siguen hacia la pobreza y otros hacia el progreso, destacan la existencia de dos tipos de instituciones. Luego de analizar muchos casos en el mundo, encuentran que hay una correlación muy fuerte entre el tipo de instituciones y los resultados: si ellas son extractivas los resultados son adversos, si son inclusivas, hay éxito y progreso¹⁷. Estos autores analizan las derivas institucionales que pueden ocurrir en cuanto a que una coyuntura pueda activar la existencia de instituciones inclusivas y producir un punto de quiebre y apertura hacia el progreso.

La descentralización se corresponde con la descripción que hacen los autores de una institución inclusiva. Es muy probable que una coyuntura crítica, entendida como un conjunto de acontecimientos que perturban el equilibrio político y económico existente, pueda presentarse en el agitado mundo de la Venezuela de hoy (2023) y active toda la potencialidad contenida en la descentralización.

Una vez institucionalizada la descentralización e incorporada a la estructura democrática de la sociedad, a partir del ejercicio del voto municipal y estatal, se hace parte de la estructura política, situándose más allá de la enorme importancia que ha ido adquiriendo como reforma administrativa, técnica y productiva en el mundo entero (no necesariamente integrada, en esos casos, a aspectos políticos). La otra cara de ella actúa en el terreno del par concentración-desconcentración del poder. Es la que crea estructuras de poder con mayor autonomía relativa frente a temas ideológicos, hegemónicos, concentradores; no ya como una bandería política o programática que se enfrenta a formas centralistas y autoritarias sino como un desafío permanente dentro de la concentración misma del poder; porque, sencillamente, sus bases son otras.

7 CUANDO CAE LA RENTA PETROLERA ¹⁸

La precariedad de la estructura del poder hegemónico, desprovista ya de los generosos ingresos petroleros del pasado, abre paso a situaciones en que las potencialidades locales y regionales pueden activarse con políticas públicas incentivadoras y buena gerencia, en alianzas y sinergias con otras fuerzas y liderazgos de base local y estatal. Disminuido el Situado se activan otras posibilidades y recursos regionales y locales, lo que requiere capacidades y alianzas para el desarrollo territorial; disminuye considerablemente, respecto al pasado inmediato, la dependencia del presupuesto nacional.

¹⁷ “Las instituciones económicas **inclusivas** hacen respetar los derechos de propiedad, crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías.” Las “instituciones económicas **extractivas**, se estructuran para extraer recursos de la mayoría a favor de un grupo reducido”. Acemoglu y Robinson (2006: P.1043)

¹⁸ Pasamos de exportar-vender 2.700.000 b/p al día en 1998, a 400.000 b/p al día en 2023 para pagar deudas.

En la obtención de ese tipo de metas se dinamiza la gestión de gobernadores y alcaldes, para terminar creando sus propios núcleos y grupos de poder, cada vez menos sujetos al gobierno central. Se debilitan los lazos ideológicos y los compromisos partidistas generales y se refuerzan los de la base territorial, comienza a ser apremiante el refuerzo de la aceptación que ya se manifestó en las votaciones, para fines de reelección o postulaciones a cargos de mayor jerarquía ¿Qué alcalde exitoso resiste la tentación de postularse para gobernador, o qué gobernador para presidente?, desafiando, si fuere necesario, directrices burocráticas o imposiciones centralistas; mucho más ahora, cuando las graves y sostenidas carencias de combustible y los cortes de la electricidad son responsabilidad y competencias del gobierno central, pero afectan directamente a los ciudadanos en estados y municipios, y a sus respectivas gerencias y liderazgos.

8 LA EMERGENCIA DE UN NUEVO CONTEXTO

Se está formando así, en el peor de los casos, un nuevo capital político alrededor de un nombre (de gobernador o de alcalde), aún si está asociado con un partido político; o se está acrecentando, en el mejor de los casos, un liderazgo preexistente. En condiciones ordinarias, la fuerza potencial de ese capital (o su materialización) es el voto que es capaz de arrastrar, también su fuerza de presión y movilización. Todo eso huele a democracia, aun en medio de las deformaciones y las prácticas clientelares y populistas.

Es claro, pues, que hay numerosas formas de resistencia al intento hegemónico, pero aquí se quiere destacar esta manera particular en que una parte de la institucionalidad democrática y la descentralización que, entre otras cosas, llevó al poder a Chávez y detuvo su intento de reforma constitucional antidemocrática, termina ahora actuando como una suerte de virus en el autocratismo que hoy representa Maduro. Se inoculó en los propios centros de poder, que corren el riesgo de autodestruirse pretendiendo eliminarlo.

La descentralización, pues, tiene una cara poco conocida, de potencialidades nada desdeñables. Aquí tratamos de hacerla visible por su importancia para el desenlace de la recuperación democrática que ocurrirá, entre otras causas, por las fuerzas que ella ha sembrado en la cultura política y lo que de ella resiste en la estructura institucional. Aunque existen dos formas de operar las fuerzas institucionales de la descentralización, en los tiempos recientes adquiere cada vez más relevancia una de esas formas de resistencia, la que hemos calificado como la cara oculta.

9 ¿ADIOS AL ESTADO COMUNAL?

Es con base en estos argumentos y razones que este trabajo sostiene que, pese a los anuncios y los alardes (Asamblea Nacional, 2021)¹⁹, ya se ha detenido la imposición del modelo de estado comunal. El poco poder de legitimidad y legalidad que le queda al gobierno se lo debe a su triunfo en las elecciones de alcaldes y gobernadores del 2021. Si avanzara con el estado comunal estaría dejando sin poder a esos gobiernos locales y estatales que son, en cierto modo, su ‘cara lavada’, lo que queda de su creciente intolerancia a la democracia, lo que muestra al mundo de afuera como imagen positiva. ¿Estarían esas autoridades regionales y municipales dispuestas a dejarse anular, a entregar el poder que les ha dado el voto y, luego, su propia gestión? Las evidencias contenidas en la práctica descentralizadora reciente responden negativamente a esa pregunta. Claro que no hay una ruptura ni un enfrentamiento; ellos siguen la línea y orientación del gobierno y, quien lo duda, llegaron hasta allí con el apoyo y financiamiento del gobierno central, del PSUV, etc.; pero, en última instancia, llegaron porque ese apoyo se convirtió en votos, en individuos que los respaldan y esperan resultados positivos de su gestión que, además, termina creando alianzas, intereses y fuerzas de base estatal o municipal, si es que no tuvieran ya un liderazgo consolidado. A partir de allí, con su gestión, es el voto popular quien puede ratificarlos en reelección, no el poder o la burocracia partidista, y pueden desarrollar sus propias organizaciones.

Cuando se viene de una práctica democrática y se alcanza el poder a través del voto, las derivas hacia el autoritarismo se encontrarán siempre con una variedad de formas de resistencia, algunas de ellas no del todo visibles y, a veces, subestimadas en sus efectos; tal es lo que ocurre con el caso de la estructura democrática institucionalizada en la descentralización, rebelándose contra las formas autocráticas, aun formando parte de una misma línea política o dentro de un mismo partido. Las fuerzas que se sienten amenazadas en su poder (electoral y de base) por fuerzas de naturaleza distinta (autoritarias, burocráticas, coerción, fidelidades partidistas o grupales), recurren a su fuente y estructura original de poder-y a lo que con ellas han creado- para preservarse; mucho más si, como en el caso que nos ocupa, aquellas otras fuerzas no cuentan con los ingresos petroleros de antes, aunque sí con coacción militar.

El tiempo que transcurre de aquí al inicio de la campaña para las elecciones presidenciales del 2024 es un tiempo extraño y de gran expectativa. La oferta ideológico-electoral del PSUV y sus aliados estará dirigida particularmente a recuperar la votación entre sus bases descontentas, inconformes, decepcionadas. En el análisis de ese escenario, un experto en encuestas y opinión pública sostiene lo siguiente:

¹⁹ La Comisión Permanente para el Desarrollo de las Comunas de la Asamblea Nacional (AN) finalizó este viernes la consulta pública nacional del Proyecto de Ley Orgánica del Parlamento Comunal Nacional. El diputado Rodolfo Crespo informó que “trabajan en un paquete de leyes que permitirá construir y fortalecer el Estado Comunal”. Asamblea Nacional(2021)

“todos los economistas coinciden en que hay un frenazo importante de la caja chica del gobierno y eso pudiera impactar en el ánimo de ese 14 % de sus críticos, por eso están ávidos de recursos y mostrar gestión”. (Seijas, 2023)

Sin duda que en buena parte de esa gestión exitosa que espera mostrar el gobierno para recuperar a sus votantes críticos está, en primera línea, la de sus gobernadores y alcaldes. Ese es su gran capital en un escenario democrático. Mal puede arriesgarlo con su oferta de un estado comunal o reforzando sus intentos concentradoras y antidemocráticas; y, muy probablemente, en un eventual escenario no democrático, no electoral, no va a contar con el apoyo incondicional de sus gobernantes y líderes estadales y municipales; aunque pueda haber excepciones, más es lo que ellos tienen que perder allí que lo que puedan ganar. Las fuerzas de la descentralización son ya un muro de contención de no poca importancia a favor de la democracia.

10 CONCLUSIONES

Se trata entonces de una fuerza potencialmente capaz de contribuir al resquebrajamiento de la estructura de poder si llegara a sentirse amenazada, si se viera en situaciones límites; como cuando el poder central pretende imponer y aplicar el llamado estado comunal. Es posible que, en teoría, el gobierno pudiera arreglárselas para hacer convivir formalmente los dos modelos, el federal descentralizado contenido en la Constitución (basado en elecciones directas) y el comunal socialista (basado en elecciones de segundo grado y liderazgos controlados política e ideológicamente); pero eso no le quita tensión a esa convivencia, tensión que se activará en cada situación límite del cambiante mundo político de estos tiempos. El terreno *límite* entre los dos modelos, democrático y autocrático, está en el seno mismo del gobierno, en el territorio que dominan sus alcaldes y gobernadores. Aunque nada está garantizado, los hechos anteriormente descritos apuntan a un resultado, y refuerzan la antigua conseja de la teoría política: “Nadie que tenga poder lo cede o lo sacrifica gratuitamente”; y ese es el dilema para alcaldes y gobernadores del régimen. La cara oculta de la descentralización va a seguir actuando, al lado de otras fuerzas, en favor de la democracia. Probablemente el escenario del ‘cisne negro’ que algunos auguran como salida hacia una nueva democracia en Venezuela esté sacudiendo y calentando sus alas entre las cenizas todavía vivas de la Descentralización. Hay razones para la esperanza.

REFERENCIAS CITADAS

-Asamblea Nacional de Venezuela, ANV. (2021). **Finalizó consulta pública del proyecto de ley del parlamento comunal.04/10/2021.Venezuela.**

Publicado en: <https://www.ghm.com.ve/finalizo-consulta-publica-del-proyecto-de-ley-del-parlamento-comunal/04/10/2021>

-Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2012), **Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza**. Barcelona. España. Ediciones Deusto.

-Banca y Negocios (2023). <https://bancaynegocios.com/fiscalía.17/06/2023>.

-Brewer-Carías, Allan (2003), **El “estado federal descentralizado” y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional**. *XIX Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio*. Mérida, noviembre 2003. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, CIEPROL, Universidad de Los Andes.

-CNRBV. Constitución nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999.

-Dahl, Robert (1989), **La Poliarquía**. Madrid. España. Edit. Tecnos.

-Encuesta IPSOS internacional. EN: https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela_ipsos-maduro-ostenta-primer-lugar-de-rechazo-en-america-latina/6075739.html. Agosto, 2021 y agosto 2022.

-González C, Fortunato J. (2008), **Arquitectura del Estado y el Gobierno en Venezuela**. Provincia N°. 19, enero-junio 2008, pp.123-142. Mérida. CIEPROL. Universidad de Los Andes.

-Luján, RaylÍ (2023), **Quién es miserable y quién es feliz... Venezuela en el segundo lugar del índice de Hanke**. 18 de mayo, 2023. <https://www.bloomberglínea.com>

-**Maduro, Nicolás (2020)**, Maduro aprueba la creación de 200 ciudades comunales para 2021. **Publicado en:** Correo del Orinoco (22/10/2020) <https://www.ghm.com.ve/maduro-aprueba-la-creacion-de-200-ciudades-comunales-para-2021/>. **También en:** Pérez, Anaís (2020), Prensa Presidencial. <http://www.minci.gob.ve/presidente-maduro-instruye-construir-200-ciudades-comunales/>

-Meganálisis 2020. <http://www.encuestadorameganalisis.com/suscripcion-encuesta-corporativa.html>

-Mora C. Jesús; Rojas, Andrés; Fargier, Maruja; Ramírez, Vicente; Vargas, Genry; Tonella, Giorgio y Domingo, Carlos. (2017), **“Venezuela: Estado rentista, reparto y desigualdad 1999-2014”**. En: C. Peña (Compilador), **Venezuela y su tradición rentista. Visiones, enfoques y evidencias**, pp. 165-205. Caracas, Venezuela. CLACSO-UCV Libro digital, PDF. Disponible en: www.biblioteca.clacso.edu.ar.

-Penfold, Michael (2009), **Dos tradiciones, un conflicto. El futuro de la descentralización**. Venezuela. Random House Mondadori S. A.

-Rojas S, Andrés (2019), **Descentralización y democracia en Venezuela, 1989-2021**. Revista Geográfica Venezolana, pp. 60-75. Volumen 63(2)2022 julio-diciembre. Mérida. Venezuela. Universidad de los Andes. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/>

-Seijas, Félix (2023). Citado en: Carquez, Celina (2023), **Maduro no le atiende el teléfono a nadie del CNE**. [Http://lagranaldea.Com](http://lagranaldea.Com). 6/05/2023. También en twitter: @CelinaCarquez 14/06/2023. Revisado el 15/06/2023.

-Tal Cual digital (2021). <https://talcualdigital.com/maduro-anuncia-que-eliminará-figura-de-protector-a-partir-del-21nov/>

Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES). Gaceta Oficial N° 37.076. del 13/11/ 2000.