

República Bolivariana de Venezuela



Capital: Caracas

Habitantes: 29,0 millones (2010)

Área: 916.445 km²

1. Introducción



Venezuela está ubicada en América del Sur, limita al norte con el Mar Caribe, al oeste con Colombia y al sur con Brasil, posee una población de 29 millones de habitantes (2010) y una extensión territorial de 916.455 kilómetros cuadrados. El PNUD le asigna un desarrollo humano alto, con una esperanza de vida de 74,2 años; 6,2 años de instrucción promedio; y un ingreso per cápita -ajustado a su capacidad de compra- de US\$ 11.846¹.

Según la Constitución: *“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado²...”*. Políticamente *“... el territorio nacional se divide en los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios³”*. Existen 23 estados, reconocidos como entes iguales entre sí y dotados de autonomía política⁴, un Distrito Capital y las dependencias federales (72 islas). Cada Estado se divide en municipios, siendo éstos

¹ Informe Mundial Desarrollo Humano 2010, PNUD.

² Art. 4 Constitución

³ Artículo 16.

⁴ Subsiste en la Constitución la categoría de los territorios federales, proveniente de constituciones anteriores, aunque aún no ha sido creado ninguno conforme a la Constitución vigente.

las unidades políticas primarias de la organización nacional, que cuentan con personalidad jurídica y gozan de autonomía⁵. En todo el territorio funcionan 335 municipios. El Estado de Tachira posee el mayor número de municipios, 29, y el de Delta Amacuro el menor, con sólo 4.

La población está desigualmente distribuida en el territorio, concentrándose en la región costera y montañosa, caracterizada por la presencia de valles y piedemontes, entre la Cordillera de la Costa y la Cordillera de los Andes. Esta región -formada por estados costeros, parte de los estados andinos y aquellos de la zona centro norte del país- cubre cerca de un quinto de la superficie del país, pero concentra más del 60% de la población total. En el otro extremo, la región de Guayana cuenta con la mitad del territorio, pero sólo alberga al 6% de los habitantes del país. Maracaibo es el municipio con mayor población -con más de 1,2 millones de habitantes- en tanto el Municipio Alto Orinoco -en el Estado de Amazonas- alberga menos de mil personas.

2. Organización territorial

La Constitución establece que Venezuela es un Estado Federal Descentralizado, pero su actual organización tiende a centralizar las competencias y recursos en el Poder Nacional, el cual está conformado por el Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, todos con sede en el Distrito Capital.

⁵ Artículo 168, Constitución.

El territorio se divide en Estados y estos en Municipios, el Distrito Capital, las dependencias federales⁶ y los territorios federales⁷. Cada nivel de gobierno posee competencias, las que pueden ser exclusivas o concurrentes.

Los municipios son autónomos para la gestión de las materias de su competencia y para elegir a sus autoridades: el Alcalde, los Concejales y los miembros de Juntas Parroquiales. A mediados del 2005⁸ se promulga la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), inspirada en la Constitución de 1999, que establece que los municipios pueden dividirse en parroquias y otras demarcaciones menores, creadas para desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y permitir una mejor prestación de los servicios públicos municipales.

En Caracas, ciudad capital de la República, funciona un gobierno local establecido en la Constitución y en la Ley del Distrito Metropolitano de Caracas (DMC), integrado por los municipios del Distrito Capital y los del vecino Estado Miranda. La Constitución y la LOPPM permiten crear distritos metropolitanos cuando varios municipios, pertenecientes o no a una misma entidad federal, tienen relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto las características de un área metropolitana.

3. Democracia Local

Actualmente, la actividad política nacional, regional o local está muy polarizada entre los partidarios del gobierno central del Presidente Hugo Chávez y la oposición.

⁶ 72 islas.

⁷ La Constitución permite la creación de territorios federales en determinadas áreas de los estados, previa realización de un referendo.

⁸ 8 de junio de 2005 se publica en la Gaceta Oficial N° 38.204 la nueva ley de régimen local en Venezuela: la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM),

Desde la aprobación de la Constitución nacional, en 1999, el gobierno central impulsa un proceso de ajuste de las leyes e instituciones para construir un Estado Federal Descentralizado, sustentado en una relación más directa con los ciudadanos, mediante diversas formas de democracia directa.

Las elecciones locales

La autonomía municipal se traduce en la elección popular del Alcalde y de los Concejales de cada municipio. El Alcalde, Jefe del Ejecutivo Municipal, es elegido directamente por los ciudadanos vecinos del Municipio, por votación universal, directa y secreta. Del mismo modo, puede ser sujeto de un referéndum revocatorio de su mandato por los mismos ciudadanos. Los Concejales son elegidos directamente por los ciudadanos vecinos del Municipio, por votación universal, directa y secreta, mediante un sistema electoral mixto, uninominal y por listas.

En las elecciones locales de agosto de 2005, se escogen 2.389 Concejales y 3.207 miembros de juntas parroquiales⁹. En total hay 5.599 puestos en disputa. En estas elecciones locales intervienen los partidos nacionales y regionales, aunque estas son elecciones muy condicionadas por la polarizada situación nacional, donde sale vencedor el partido de gobierno.

En noviembre de 2008 se realizan elecciones en 23 Estados –para elegir Gobernador y Consejo Legislativo Estadual– y a 326 de los 335 Alcaldes municipales¹⁰. Participan 17.308 candidatos para 603 cargos. Se presentan 59 partidos políticos nacionales, 236 partidos regionales y, además, 491 grupos de electores de

⁹ www.cne.gov.ve ; www.globovision.com

¹⁰ No se renuevan los Concejos Municipales, ni las Juntas Parroquiales.

alcance municipal. La participación ciudadana alcanza a un 65,5%, según el Consejo Nacional Electoral. El partido gobernante obtiene 18 gobernadores y la oposición los 5 restantes.

Mecanismos de Participación Ciudadana

La Constitución y la ley establecen variados mecanismos de participación ciudadana¹¹. A nivel local, destacan los Consejos Locales de Planificación Pública, los Cabildos Abiertos, el Presupuesto Participativo, las Asambleas de Ciudadanos, los Referendos y las Consultas Públicas. Pese a la amplitud de los mecanismos previstos, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, LOPPM, se limita a reproducir la normativa constitucional en las leyes y ordenanzas posteriores, lo que hace poco operativos a estos instrumentos. Además, la aplicación de muchos de ellos queda supeditada a la futura definición de ordenanzas para la participación, con el riesgo que genera la gran heterogeneidad territorial nacional para el óptimo uso del derecho a la participación política local.

En los municipios donde existen las comunidades indígenas, deben respetarse sus valores, identidad étnica y tradiciones. Asimismo, se prevé la figura del Municipio Indígena, como régimen de gobierno y administración local, mediante los cuales los pueblos y comunidades indígenas definan, ejecuten, controlen y evalúen la gestión pública de su territorio¹².

¹¹ La Ley define a los medios de participación ciudadana como aquellos a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas podrán, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, para expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo. Es obligación de los Concejos Municipales consultar a los ciudadanos y sociedad organizada, durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ordenanzas, con el fin de promover la incorporación de sus propuestas.

¹² Art. 50 de la LOMPPM

4. Relaciones entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales

Como se señaló, los municipios son definidos en la Constitución como la unidad política primaria de la organización nacional que goza de personalidad jurídica y de autonomía establecida dentro de los límites de la Constitución y la ley. La organización municipal se deriva de reglas establecidas en la Constitución, en la LOPPM y en las leyes estatales.

En el ejercicio de sus competencias propias los municipios son autónomos y las decisiones de sus autoridades no pueden ser revisadas por instancias administrativas nacionales. El Alcalde, los Concejales y los miembros de las Juntas Parroquiales son electos popularmente y no pueden ser revocados por el Poder Nacional, aunque ello puede ocurrir por la revocatoria de mandato, decidida esta por votación de los propios ciudadanos que los eligieron.

Coordinación, Supervisión y Control de los Municipios

Las relaciones de coordinación se producen a través de los Consejos Locales de Planificación Pública, de los Consejos (estatales) de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas y del Consejo Federal de Gobierno. La Ley de los Consejos Comunales¹³ puede perturbar las relaciones del gobierno local con el poder central, ya que crea los denominados Consejos Comunales, instancias dependientes del Presidente de la República, para promover la participación, articulación e integración entre las organizaciones comunitarias y los ciudadanos, para la gestión directa de políticas y recursos en materias propias de la vida local. No obstante, estas acciones deberían canalizarse a través del Municipio,

¹³ Gaceta Oficial No. 5.806, del 10 de abril de 2006

que es la unidad política primaria de la organización nacional y de la participación democrática¹⁴.

Los municipios están sometidos al sistema nacional de Control Fiscal y a la Contraloría General de la República, además de tener su propia Contraloría Municipal. Los actos de las autoridades municipales son impugnables, por inconstitucionalidad o ilegalidad, ante el Poder Judicial.

5. Competencias municipales

La Constitución señala que es competencia del Municipio *“el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes, en cuanto concierne a la vida local”*¹⁶, incluyendo luego un listado de los aspectos que constituyen competencias del municipio. Empero, las materias indicadas abarcan también competencias concurrentes atribuidas al poder nacional y estadual, siendo sólo exclusivos de los municipios los asuntos específicos de la *“vida local”*¹⁷.

Las competencias más relevantes en la dinámica efectiva de los municipios son la policía municipal, el urbanismo, los servicios de aseo urbano, acueductos y alumbrado público y el transporte público local.

En el ámbito de las competencias concurrentes, muchos municipios tienden a incrementar los gastos destinados a la policía de tránsito y el orden público. No obstante, hay competencias concurrentes

¹⁴ En relación con este rasgo del municipio *vid.* la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N. 618, del 2 de mayo de 2001.

¹⁵ Art 178 Constitución

¹⁶ Artículo 178 de la Constitución.

¹⁷ Respecto de este concepto *vid.* Brewer-Carías, Allan R.: “Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal”. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, EJV, 2005, 81-82.; *vid.* igualmente la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia 2257, 13 de noviembre de 2001.

Síntesis de las Competencias Municipales

(Artículo 178 de la Constitución)

Son competencias del Municipio¹⁵ el gobierno, administración y gestión de materias de la vida local como la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la prestación de servicios públicos, la promoción de la participación y mejorar las condiciones de vida de la comunidad, en las áreas de:

- ⊗ Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y recreación; ornato público, arquitectura civil y nomenclatura;
- ⊗ Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
- ⊗ Espectáculos públicos y publicidad comercial.
- ⊗ Protección del ambiente y saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
- ⊗ Salubridad y atención primaria en salud, protección a la infancia, adolescencia y tercera edad; educación preescolar, integración familiar del discapacitado; actividades e instalaciones culturales y deportivas; prevención y protección, vigilancia y control de bienes y actividades de competencia municipal.
- ⊗ Servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- ⊗ Justicia de paz, seguridad vecinal y policía municipal.
- ⊗ Las demás que le atribuya la Constitución y la ley.

efectivamente descentralizadas, como la ordenación territorial y el urbanismo.

Como expresión efectiva de su autonomía, los gobiernos locales pueden dictar su propio ordenamiento en materias de su competencia como la organización y

funcionamiento de los órganos del municipio, mediante ordenanzas o leyes locales¹⁸.

6. Finanzas y personal municipal

Las finanzas locales

Los Municipios tienen poderes tributarios propios y aplican impuestos a los vehículos, publicidad y propaganda comercial, actividades económicas, juegos y apuestas lícitas, espectáculos públicos e inmuebles urbanos. Sin embargo, los recursos que los municipios perciben representan, a menudo, menos del 30% de sus ingresos. Adicionalmente, los municipios reciben transferencias directas del Tesoro Nacional como el Situado Constitucional¹⁹, que no debe ser menor al 20% al presupuesto de ingresos ordinarios del Fisco Nacional. Este se distribuye entre los municipios de cada Estado del modo siguiente: 30% en partes iguales, 50% en proporción a la población y 20% en proporción a la extensión territorial. Hay otras transferencias como las de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), que beneficia a los Estados y Municipios mineros o petroleros, y además los recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), que financia proyectos específicos.

La dependencia municipal de los recursos transferidos desde el poder central es bastante grande y se ha incrementado progresivamente, pasando de un tercio de los ingresos totales a más de la mitad de los mismos²⁰.

¹⁸ *Vid.*, entre otras, la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 13 de noviembre de 1989.

¹⁹ Establecido en la Constitución y reemplazado el 2011 por el Fondo de Compensación Interterritorial.

²⁰ Según Carlos Mascareño "La proporción de los ingresos propios municipales en el total de ingresos era de 65% en 1986, mientras que las transferencias

PIB, presupuesto nacional y recursos municipales (Estimaciones de FLACMA)			
	US\$ millones	% del Presupuesto Nacional	% PIB
Presupuesto nacional	32.255,9	100,0	30,9
Ingresos Propios (40%):	1.132,4	3,5	1,08
Transferencias (60%):	1.698,6	5,3	1,63
-Situado Municipal	960,8	3,0	0,92
-FIDES	368,3	1,1	0,35
-Transferencias otras (Ley Asignaciones, etc.)	370,2	1,1	0,35
Total Ingresos municipales	2.831,0	8,8	
Elaboración: MERO, en base a presupuesto nacional de 2005			

El presupuesto nacional venezolano del año 2005 asciende a US\$ 32.255,9²¹ millones y equivale al 30,9% del PIB (de US\$ 104.387,9 millones). El Situado Estadual es de US\$ 3.812,4 millones, mientras el Situado Municipal alcanza a US\$ 960,1 millones. El FIDE, Fondo Intersectorial para la Descentralización -que distribuye en torno al 60% de su monto a los Estados y un 40% a los municipios- llega a US\$ 920,8 millones²². De este modo, los recursos municipales se pueden estimar en 8,8% del gasto gubernamental central (presupuesto nacional), que equivale a un 1,1% del PIB²³.

Sin embargo, incluso con las transferencias nacionales, las finanzas locales no logran cubrir todos los costos para cumplir con los cometidos legales y las expectativas

del Situado – desde el Poder Central- representa un 35%. De esos ingresos, la patente de industria y comercio y los impuestos a inmuebles urbanos concentran 43,5% de los ingresos totales" ("Balance de la descentralización en Venezuela" PNUD, ILDIS, Nueva Sociedad, Caracas, 2000). Empero los ingresos propios bajan al 52% en 1997 y el Situado aumenta, así como los recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDES, y de las Asignaciones Económicas Especiales, LAEE.

²¹ Tasa de cambio: 2.150 bolívares por dólar.

²² Presupuesto nacional 2005, www.ocepre.gov.ve

²³ Ver cuadro adjunto.

ciudadanas. En este sentido, una de las mayores trabas para la descentralización en Venezuela es la debilidad de la gestión financiera local y estadual: “El grueso del financiamiento de los gobiernos regionales y locales proviene de transferencias intergubernamentales (Situado, FIDES, LAEE) que... exigen muy poca rendición de cuentas de las autoridades subnacionales. En el mejor de los casos, las fuentes propias de financiamiento de los gobiernos locales (patentes, tasas por servicios) apenas alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de las comunidades. En los municipios urbanos pequeños y rurales prácticamente se limitan a financiar la nómina del gobierno local”²⁴.

Por otra parte, la proporción de los ingresos propios dentro del presupuesto de los municipios no es uniforme, habiendo una gran variedad de situaciones, según el tamaño y capacidad de gestión de cada gobierno local.

Personal de la administración local

El régimen de personal aplicable a los municipios está establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública, que comprende los aspectos relativos al ingreso, ascenso, permanencia, derechos y obligaciones de todos los funcionarios públicos. Por disposición constitucional, la ley orgánica nacional puede limitar los sueldos y salarios de los funcionarios públicos municipales, estaduales y nacionales²⁵. Las jubilaciones y pensiones

²⁴ Barrios Ross, Armando: “Acercando el sector público a la comunidad: participación ciudadana, descentralización y federalismo cooperativo”. En: *Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Acuerdo Social, Caracas, UCAB, 2006, pp. 505-506.

²⁵ La Asamblea Nacional dicta la Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios de los Estados y Municipios, que fija los límites máximos y mínimos de los emolumentos que devenguen los altos funcionarios de la administración pública estatal, distrital y municipal.

del personal municipal también están regidas por la misma ley nacional.

Es difícil establecer las dimensiones exactas de la administración municipal ya que no se dispone de información oficial agregada para todos los municipios del país, sino sólo de algunos. Un estudio de los municipios del Área Metropolitana de Caracas, AMC, (Libertador, Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo), muestra que allí hay 69 empleados por cada 10 mil habitantes. Dada la tendencia del sector público a incrementar el personal y aumentar el gasto -a veces con criterios políticos- se evalúa positivamente la decisión de aquellos municipios que racionalizan el personal, evitando la contratación excesiva e incluso clientelar de personal²⁶. También se busca una mejor gerencia del municipio y de sus servicios, con estándares de calidad y eficiencia. Estas variables no son siempre consideradas por las autoridades locales, que a veces no toman debidamente en cuenta la percepción de los usuarios. En todo caso, se pueden encontrar interesantes esfuerzos por modernizar los municipios²⁷.

Otra debilidad de las administraciones públicas es la presencia de la corrupción. Según datos aportados por Transparencia Internacional, “Venezuela obtuvo una puntuación de 2,3 sobre 10 (en la que 10 es

²⁶ El estudio sobre la AMC determina que “los datos sobre el tamaño de las burocracias locales son favorables para los nuevos municipios (Baruta, Chacao y El Hatillo), con 170 habitantes por empleado versus 142 habitantes por empleado en otros municipios (Sucre y Libertador). Es decir, 49 empleos por 10 mil habitantes versus 70 respectivamente.

²⁷ Así, en el citado estudio sobre el AMC se muestra la influencia favorable de la descentralización para elevar el nivel de capacitación de los empleados, como lo evidencia el aumento de personal con estudios de nivel superior en los municipios nuevos. Es imperativo cumplir el mandato constitucional del ingreso por concurso, para dotar a los municipios de personal idóneo cuya estabilidad no dependa de los cambios políticos.

el estado ideal de transparencia) en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2004²⁸. Un estudio con datos de 50 municipios arroja que el 14% de las alcaldías tiene un Índice de Transparencia sobre 50 puntos (con 100 de máximo), mientras que el 86% no pudo cumplir con el sistema de transparencia y protección contra la corrupción a que obliga la ley²⁹. Es conveniente instaurar más y mejores sistemas de transparencia en los municipios y elaborar estadísticas confiables sobre el personal, ejecución presupuestaria, control, participación ciudadana, entre otros.

7. Síntesis y Conclusiones

El proceso de descentralización venezolano parece estancado desde la aprobación y progresiva aplicación de la Constitución de 1999. Algunos actores sostienen, incluso, que se ha iniciado un proceso de recentralización.

No obstante, no es la Constitución de 1999 la que genera las dificultades entre los gobiernos locales y los poderes centrales, sino la fuerte lucha política existente entre los partidarios y críticos de las políticas gubernamentales la que -por su propia dinámica- polariza a los diversos actores involucrados. Esto impide profundizar la descentralización y fortalecer a los gobiernos locales, ya que para ello es indispensable la existencia de espacios de diálogo, negociación y concertación para llegar a grandes acuerdos transversales que orienten las políticas de largo plazo.

²⁸ <http://www.transparencia.org.ve>. Venezuela en el índice de percepción de la corrupción ha tenido un valor históricamente bajo desde 1995 oscilando entre 2,8 y el 2,3 de este año

²⁹ Se consideran como parámetros: procedimientos y normas, control y rendición de cuentas, acceso a la información y participación y escrutinio ciudadano.

Transparencia Venezuela: *Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal 2005*. En: <http://www.transparencia.org.ve>.

En este sentido, parece haber maneras distintas de ver el proceso descentralizador: para los gobiernos locales se trata de hacer efectiva la construcción del Estado Federal Descentralizado -que mandata la Constitución- mediante el fortalecimiento municipal y estadual, cumpliendo con el precepto constitucional: “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley”³⁰.

No obstante, otros actores políticos parecen creer que se debe fortalecer formas de democracia basadas en relaciones directas entre el gobierno central y la comunidad, por encima del Municipio y los Estados. En este sentido, la Ley de los Consejos Comunales perturba las relaciones del gobierno local con el poder central, ya que crea los Consejos Comunales, instancias directamente dependientes del Presidente de la República, para la gestión directa de las políticas y recursos en la vida local

Particularmente grave para los municipios son las tendencias a cambiar las leyes y normas, reduciendo de este modo las competencias y recursos municipales, como ocurre con la reciente eliminación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDE, y su sustitución por el Fondo de Compensación Interterritorial que comienza a operar desde el 2011.

³⁰ Artículo 168 de la Constitución.