**Presente y futuro de la economía en Venezuela**

**Primer Informe del Sector Público**

**Christi Rangel Guerrero**

1. **Introducción**

En el contexto de un país cuyo sector público, especialmente la rama ejecutiva, ha tenido un lugar preponderante en el desempeño económico, político, social, cultural y ambiental interno, las investigaciones y análisis que aborden los desafíos del presente y futuro de la economía, requieren forzosamente considerar **qué ha hecho el Estado en Venezuela, qué se espera que haga y cómo debería hacerlo**. En los intercambios y relatos de todos los sectores incluidos en el proyecto, hay diagnósticos de las respectivas situaciones críticas actuales que se explican, en la mayoría de los casos, por falencias de gobernanza, definida María Moreno[[1]](#footnote-1) como los mecanismos, reglas, prácticas e instituciones que aseguran el funcionamiento efectivo y eficiente del sector público. Así las cosas, fueron propuestos para la primera fase del proyecto dos temas que buscan una aproximación a las interrogantes descritas y que se abordaron a partir de la documentación teórica y la consulta a expertos realizada en dos foros virtuales y una entrevista. Los resultados se muestran a continuación, en orden inverso al que fueron realizados los foros en aras de ofrecer una perspectiva que va de lo general a lo particular.

Los temas tratados fueron:

* ¿Cuál debe ser el alcance de la participación del sector público como árbitro, regulador, promotor, propietario y empresario en nuestro país?
* El rol de los gobiernos regionales y locales frente a los desafíos actuales de Venezuela
1. **Alcance de la participación del sector público**

El alcance de la participación del Estado en la economía es un tema que ha sido fuente de serias polémicas y por lo mismo, se suele esquivar o se aborda apelando a construcciones ideológicas que responden más a deseos que a resultados. Aunque pareciera una discusión desgastada, dada la preeminencia de modelos económicos mixtos en la mayoría de los países del mundo, el grado de involucramiento y los posibles espacios de actuación (regulador, promotor, empresario, propietario o árbitro) siguen siendo asuntos inacabados, tanto en América Latina como en Venezuela.

La teoría económica del Bienestar establece que, frente a los problemas de inestabilidad macroeconómica, los fallos del mercado y la reivindicación de derechos fundamentales, la intervención pública debe orientarse a:

* la asignación de bienes y servicios, cuyos mercados fallan,
* procurar el ajuste de la distribución de la riqueza para garantizar igualdad de oportunidades, capacidades y opciones y
* garantizar crecimiento económico sostenido, estabilidad de precios y pleno empleo

Planteamientos que luego se complementaron con los aportes de las escuelas de Elección Pública y Neoinstitucional, cuyos análisis positivos evidenciaron que en algunos casos las ineficiencias del mercado, no se eliminan con la actuación pública, de hecho, pueden empeorarlas, dada la multiplicidad de agentes con intereses difíciles de armonizar, la imposibilidad de lograr decisiones colectivas eficientes, los elevados costos transaccionales, el problema de la corrupción y los fallos de información que son comunes tanto al mercado como al Estado. Dentro de los costos transaccionales están los de coordinar los esfuerzos de los agentes[[2]](#footnote-2); los costos de motivación que garanticen estímulos adecuados para lograr comportamientos eficientes y a favor de la cohesión social; y los costos de garantía, es decir que los compromisos de los hacedores de políticas y los de los destinatarios de esas políticas se cumplan, generen confianza y credibilidad.

El catedrático español Emilio Albi (2000) plantea que un enfoque adecuado y complejo es contemplar los beneficios y costos de las actuaciones públicas y privadas y elegir la ofrezca un mejor saldo, combinar las actuaciones de organizaciones públicas, privadas, semiprivadas, incluyendo sociedad civil, familias, para reducir los costos de transacción y aumentar el valor que se crea con nuestra vida social.

En Venezuela el sector público ha sido catalogado como hipertrofiado ya que a pesar de su gran tamaño en términos de órganos y entes (4.245 en los tres niveles de gobierno, según la Contraloría General de la República[[3]](#footnote-3)), no está cumpliendo ninguno de los objetivos planteados por la teoría de la economía pública:

* No provee con eficiencia y equidad los bienes y servicios cuyos mercados fallan, ni los que considera estratégicos[[4]](#footnote-4).
* No garantiza equidad ni cohesión social, al contrario, las desigualdades se han profundizado en los últimos años dramáticamente[[5]](#footnote-5).
* Ha aplicado de forma recurrente políticas pro cíclicas, (Moreno et al, 2020; Paredes, 2020), acabó con el valor interno y externo de nuestro signo monetario y ahora realiza esfuerzos para rescatar la moneda por caminos muy tortuosos.
* En el principal sector económico del país, el petrolero, hay acuerdo entre los expertos consultados para este proyecto en que debe haber un nuevo modelo de negocios y un contexto institucional sólido.

La respuesta, no obstante, no es tan simple como la reducción del tamaño del Estado que, en términos de gasto público, requiere, por el contrario, crecer. Tampoco tendría que valorarse sólo la experiencia del sector público de los últimos 22 años, aunque sí considerar cómo derivó en lo que es ahora.

En el intercambio para tratar este tema participaron María Antonia Moreno[[6]](#footnote-6), Domingo Sifontes[[7]](#footnote-7) e Isabel Pereira Pizani[[8]](#footnote-8), quienes coincidieron en que el Estado ha fracasado en su misión y que este fracaso se explica por la concentración del poder político en el ejecutivo, que pudo anular las instituciones previstas para el funcionamiento de contrapesos y controles característicos de la democracia liberal e imponer instituciones económicas y políticas extractivas[[9]](#footnote-9), según acota el Domingo Sifontes. Además, resalta que la función pública ha estado marcada por el clientelismo y el tráfico de influencias, por lo que el recurso humano del Estado es improductivo, ineficiente[[10]](#footnote-10). María Moreno acota que no sólo hay responsabilidad de la élite gobernante, sino también de su base de apoyo, que no valora adecuadamente la importancia de las instituciones fiscales de disciplina y sostenibilidad, y se puede añadir que tampoco valora lo suficiente los fundamentos democráticos.

Asimismo, hubo coincidencia de los tres expertos en el hecho de que la actividad petrolera ha determinado las actuaciones del sector público, Moreno mencionó la llamada “maldición de los recursos naturales”, que explica el pobre desempeño económico de los países ricos en recursos y dependientes, que suelen sufrir las consecuencias de la volatilidad de los mercados, la apreciación de la moneda y la voracidad fiscal de las autoridades gubernamentales responsables de administrar la renta. Isabel Pereira, por su parte, señaló que el rentismo en los últimos años se convirtió en un caballo de troya de ideas socialistas y colectivistas opuestas al derecho a la propiedad privada y a la racionalidad económica.

Hay diferentes visiones, en cambio, respecto al por qué el rentismo petróleo ha sido determinante de las actuaciones públicas y cómo fue posible la decadencia de las instituciones democráticas y fiscales. Por una parte, la profesora Moreno enfatiza que hubo un **uso ineficiente de la soberanía del Estado sobre las actividades petroleras**, a causa del conflicto de interés no gestionado, entre representantes del gobierno, que buscaron extraer recursos para conservar el poder y para su propio beneficio, en detrimento de los criterios de rentabilidad de la empresa petrolera, la racionalidad económica y la equidad, problema de economía política, que debe ser resuelto necesariamente para poder abordar los fallos de gobernanza que se describen más adelante. Por otra parte, la profesora Pereira afirma que la raíz del problema está **en el contrato establecido entre el Estado y la sociedad a partir del año 1958, que dio la propiedad de las principales fuentes de generación de riqueza al Estado**, propiedad ejercida en la práctica por el ejecutivo nacional cuyos gobernantes se convirtieron en redistribuidores absolutos, con capacidad de expropiar las ventajas comparativas a los ciudadanos y capacidad de concentrar el poder político, que la Constitución prevé que debe estar dividido en cinco ramas y distribuido en tres niveles de gobierno. En este sistema, el gobierno nacional en su carácter de propietario es el que administra, decide, distribuye y define qué actores participan, sin límites ni controles porque fueron anulados en el proceso de recentralización y concentración del poder.

Al respecto, Carlos Domingo (2005), cataloga al sistema político venezolano de rentismo distribucionista, que dio poder extraordinario al gobierno, promovió una gran pugna política para participar en él y mutó de un aparato de distribución a uno de apropiación, en el que se gestó un patrón de Gran Corrupción (Transparencia Venezuela, 2019). Arturo Peraza (2021) coincide cuando afirma que el monopolio del Estado sobre el petróleo posibilitó un sistema paternalista y clientelar, cuya red de corrupción es otro modo de extracción, con beneficiarios exclusivos, que ha empobrecido y privado de sus derechos básicos a la mayoría de la población.

En otro orden de ideas, los expertos resaltaron varios problemas de la intervención pública en la economía en años recientes. En relación a la política fiscal, Moreno resaltó:

* El carácter procíclico de la política fiscal, que ha acentuado los desequilibrios provocados por la volatilidad de los precios de hidrocarburos y otros determinantes del ciclo económico interno.
* La dominancia fiscal sobre el Banco Central de Venezuela, que está sometido a las decisiones del gobierno y es incapaz de cumplir su misión de preservar el valor interno y externo de la moneda.
* El desapego a criterios de sostenibilidad y solvencia en la administración financiera del sector público, que ha permitido alimentar la voracidad fiscal sin controles.
* La política fiscal no permite la distribución intergeneracional de los ingresos y del gasto, puesto que el sistema de seguridad social ha sido distorsionado y convertido en uno de beneficencia, con graves problemas de diseño que provocan ineficiencias y tiene un carácter regresivo.
* El sistema tributario es heterogéneo, con alícuotas elevadas y bases tributarias muy estrechas, lo que limita su capacidad de respuesta ante la caída de ingresos fiscales externos o frente a contingencias como la pandemia por Covid-19. Otros problemas del sistema son la desactualización de la unidad tributaria y el régimen fiscal petrolero, ambos tienen efectos regresivos y provocan incentivos perversos a los agentes económicos destinatarios.
* Incumplimiento del principio de subsidiariedad que debe prevalecer en un modelo federal y descentralizado. Estados y municipios en Venezuela tienen su autonomía condicionada a leyes nacionales, en el mejor de los casos, pero también a las decisiones del presidente de la República respecto a sus competencias e ingresos, que contravienen el marco jurídico.

Sifontes analizó el problema en la función pública politizada y la cooptación de las agencias regulatorias, que deberían actuar con independencia del poder político y del poder económico para dedicarse a estudiar los sectores esenciales (hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, transporte, agua, saneamiento, entre otros), cómo desarrollarlos, resolver conflictos distributivos, garantizar accesibilidad y sostenibilidad económica, social y ambiental. En cuanto a las inversiones, mencionó las excesivas regulaciones y la falta de protección de los derechos de propiedad. No se puede obviar el rezago en el aprovechamiento de tecnologías digitales en la administración pública (Delgado, 2021), la opacidad y el incumplimiento del principio de rendición de cuentas como políticas de Estado (De Freitas, Paredes, Rangel: 2022).

* 1. **Propuestas a los problemas de gobernanza:**

La creación de mejores reglas macrofiscales y de un Consejo Fiscal Independiente, instancia técnica con autonomía que funciona en varios países del mundo para analizar las implicaciones de la política fiscal y determinar si ésta es capaz de cumplir su rol estabilizador; devolver la autonomía al Banco Central de Venezuela, prevista en la Constitución y bien reglamentada en la Ley de 1992; reformar el sistema de seguridad social, en aras de garantizar la efectiva redistribución intergeneracional; reformar el sistema tributario, para eliminar impuestos y contribuciones ineficientes y regresivos, considerar la imposición ambiental y rediseñar el régimen fiscal de los hidrocarburos con un modelo de regalías ajustable y esquemas de riesgo compartidos con las empresas privadas; reformar el Código Orgánico Tributario y retomar la unidad tributaria ajustada realmente por inflación para el cálculos de obligaciones, desgravámenes y rebajas en todos los tributos; hacer enmiendas a la Constitución para permitir la verdadera autonomía de gestión de competencias y recursos de estados y municipios, sin perjuicio de la necesaria coordinación entre los tres niveles de gobierno; reformar la Ley de Contrataciones para garantizar eficiencia y calidad en la adquisición de insumos y contratación de obras y servicios, y una competencia equilibrada entre empresas oferentes públicas y privadas; cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas.

* 1. **Propuesta a los problemas del rentismo.**

En cuanto a los problemas de economía política la profesora Moreno aboga por el fortalecimiento de la democracia con medidas que garanticen el balance político para cambiar la conducta rentista y permitir un espacio habilitante para las soluciones de gobernanza.

La perspectiva planteada por Isabel Pereira, de que la crisis actual es consecuencia del contrato social que dio al Estado las principales fuentes de generación de riqueza, requiere modificar el régimen de propiedad de los recursos petroleros, estratégicos y de la empresa Petróleos de Venezuela, para que el sector público deje de ser el único protagonista y decisor, sin límites ni controles, de todas las cuestiones económicas, políticas y sociales y atienda su razón de ser como garante del Estado democrático y social de derecho y de justicia basado en los valores de la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social, el pluralismo político y la preeminencia de los derechos humanos, según lo previsto en el artículo 2 de la Constitución.

Hay ahora una gran oportunidad, ya se ensayó en Venezuela este Estado patrimonialista rentista, autocrático, violador de todas las normas de la racionalidad económica, ya sabemos que es un pasaporte al fracaso. Adicionalmente se cuenta con un acervo de conocimientos sobre cuáles deben ser las normas y cómo hacer para que los recursos fiscales que recibe Venezuela se aprovechen en la búsqueda de las verdaderas posibilidades de expansión de la economía y de las oportunidades y capacidades individuales, sin exclusión alguna, para la elección en libertad del futuro personal y como sociedad.

1. **El rol de los gobiernos regionales y locales frente a los desafíos actuales de Venezuela**

Para tratar la interrogante de **cómo debe realizar sus actuaciones el Estado**, considerando que la estructura político territorial y la división vertical del poder, son determinantes de los resultados de la intervención pública[[11]](#footnote-11); se propuso tratar el tema de este apartado.

La doctrina de las ciencias económicas, políticas y jurídicas sustenta de forma sólida las ventajas potenciales de los sistemas de gobierno multinivel o multijurisdiccionales, regidos bajo el principio de subsidiariedad. Se han propuesto razones de eficiencia para solventar fallos del Estado, mayor eficacia de las administraciones, mejores posibilidades de adecuar la oferta pública a las particularidades de cada territorio, mayor capacidad de representación y legitimidad de las autoridades locales elegidas directamente, y el hecho de ser más flexibles y adaptables en un mundo de vertiginosos cambios, impulsados por la globalización y las tecnologías digitales.

En la práctica, la importancia de las actuaciones de gobiernos subnacionales es indiscutible. Los datos más recientes del Observatorio Mundial de los Gobiernos Subnacionales (OCDE/UCGL, 2019), que recoge información de una muestra de países que agrupan el 85% de la población mundial, señalan que, en promedio, cerca del 25% del gasto público total los realizan los gobiernos subnacionales. En países federales el gasto subnacional alcanza el 46% mientras que en países unitarios este gasto supera el 19%.

Muy alejada de la experiencia internacional, incluso de la de países unitarios, se encuentra Venezuela. El proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, iniciado en 1989 tuvo una escasa vigencia de 10 años que impidió madurar un diseño institucional acorde. A partir del año 2000 inició la reversión de este proceso a distintas velocidades, lo que provocó el vaciamiento de competencias y recursos de los gobiernos regionales y locales, con decisiones generales y selectivas según la vinculación política del gobernante en la entidad (Rangel, 2013). Como ejemplo reciente tenemos el arrebato de la administración de peajes y del aeropuerto, al gobierno regional del estado Zulia (Tal Cual, 2 diciembre 2021).

El sistema de financiación previsto en el proceso de descentralización iniciado en 1989, mantuvo las principales figuras tributarias en el poder central para su posterior reparto a través de las transferencias intergubernamentales. Así, teniendo el ejecutivo nacional el control de los recursos y poder para incidir en los mecanismos de distribución, quedaron abiertas las posibilidades de la recentralización y el uso político y discrecional de las asignaciones financieras a estados y municipios (Rangel, 2017). La Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2022, permite advertir que las asignaciones a estados y municipios sólo representan el 6,4% del total del presupuesto (Transparencia Venezuela, 2022), realidad que suele cambiar durante el ejercicio fiscal en contra de los gobiernos subnacionales, en la medida en la que se aprueban créditos adicionales.

A la par de estos retrocesos en Venezuela ha ido cambiando en el mundo la forma de promover el desarrollo en las sociedades. De acuerdo con Vázquez (1999), las políticas tradicionales que se gestionaban desde la Administración central, estimulando polos industriales, con financiamiento y dotación de infraestructuras, han dado paso a las políticas de desarrollo local basadas en la gestión descentralizada de dotación de los sistemas productivos locales con los servicios que las empresas demandan para resolver problemas de competitividad y el rescate de valores culturales y tradiciones propios. A esta realidad se superpone el avance extraordinario de las tecnologías digitales, lo que ha aumentado y mejorado las opciones de prestación de servicios que inciden directamente en la calidad de vida de la gente, así como las modalidades de recaudación tributaria (Delgado, 2021).

A sabiendas de que las ventajas potenciales del modelo federal y descentralizado y las opciones de desarrollo local, dependen de un diseño institucional adecuado en términos de distribución de competencias, recursos, mecanismos de participación política, de relaciones intergubernamentales y de flexibilidad, participaron en el foro virtual los profesores Carlos Mascareño[[12]](#footnote-12), Fortunato González[[13]](#footnote-13) y Jesús María Casal[[14]](#footnote-14), mientras que el profesor Francisco González[[15]](#footnote-15), facilitó sus opiniones por medio de una entrevista. Ellos fueron interpelados sobre cuatro temas

* ¿Tiene sentido retomar la apuesta del modelo federal y por qué?
* ¿Habrá oportunidad de alcanzar un modelo de financiación descentralizado en la Venezuela post rentista y con un sistema tributario tan débil?
* ¿El desarrollo local y el derecho a la ciudad como pivotes del crecimiento económico son posibles sin gobiernos locales autónomos?
* ¿Cómo aprovechar el resultado de las elecciones del 21 de noviembre y del 9 de enero para afrontar los desafíos actuales?

Los planteamientos de cada experto consultado se presentan a continuación.

* 1. **¿Tiene sentido retomar la apuesta del modelo federal - descentralizado y por qué?**

Carlos Mascareño señala que sí, pero es preciso hacer una revisión y adaptación, porque los enfoques y las teorías de hoy, distan mucho de los enfoques político normativos que privaron en los años ´70, ´80 y ´90 del siglo pasado. Hay una transformación hacia la promoción económica y producción de riqueza desde gobiernos territoriales, asunto que estuvo ausente en el pasado. Destaca además el hecho de que la gobernabilidad territorial es creada no solamente por el Estado sino en alianza con todos los actores del territorio, se orienta hacia la construcción de pactos fiscales, la transparencia, la defensa de derechos y la protección del ambiente.

Desde 1999 la élite gobernante, que nunca creyó en el modelo federal, optó por un camino de menor resistencia a la centralización, pero de mucha eficacia: la asfixia financiera. En la década de 1990 el punto máximo de gasto administrado por estados y municipios fue de 28,7% y luego de la asfixia financiera impuesta como un modelo premeditado, no casual, hizo que el gasto subnacional esté alrededor del 8%. Esta cifra es muy lejana al promedio histórico del siglo XX en Venezuela, incluyendo la época de la dictadura de Juan Vicente Gómez cuando la porción del gasto subnacional estaba entre el 12 y el 14%.

Fortunato González, señala que dado que el modelo federal de Estado en Venezuela, nunca se ha materializado, es preciso fundarlo y debe ser muy municipalizado como en la gran mayoría de los países exitosos. El fracaso histórico del Estado es un fracaso de tiranos militares y del Estado centralizado. Plantea también que el Estado federal forma parte de nuestra constitución histórica de 1811, somos república, somos país como consecuencia de un pacto federal entre 7 provincias que existían en la Capitanía General de Venezuela; históricamente se han creado gentilicios, sentimientos de pertenencia, hay mucho de eso en los venezolanos, de ser tachirense, guayanés, zuliano, etc.

El Estado federal descentralizado es un haber que puede ser aprovechado si se corrigen los vicios generados por el centralismo y por la cultura del caciquismo y del saqueo. El municipio debe responsabilizarse de los asuntos propios de la vida local, enfrentar la realidad del siglo XXI post pandemia, ser agente de su propio desarrollo económico y social, es decir, generar una economía local exitosa que financie en forma responsable y austera la existencia de su gobierno y el cumplimiento de sus competencias. El nuevo federalismo debe contemplar la existencia de 1100 a 1200 municipios con auténtico poder para el desarrollo de sus competencias, la provisión de servicios públicos y el bienestar de la gente con recursos propios, desde su base tributaria.

Jesús María Casal asegura que hay que seguir apostando por el Estado federal y resalta la importancia de los antecedentes históricos constitucionales desde 1811. La constitución de 1961 tuvo una línea centro federal inicialmente, más centralista que federal, pero contenía la posibilidad de una descentralización más amplia, cuyas cláusulas fueron utilizadas, aunque un poco tarde. Ese fue un gran momento político, un paso decisivo que no se pudo cristalizar completamente y que debió profundizarse en la Constitución de 1999. La nueva Constitución no debía limitarse a recoger los aspectos básicos de esos avances, tal como lo hizo, sino avanzar en consonancia con el reencuentro histórico con la fuerza del federalismo en clave municipal. No obstante, en vez de avances, hubo retrocesos y un claro ejemplo fue la eliminación del senado y la disminución de potestades de los estados.

Adicionalmente, se aplicaron políticas recentralizadoras, esto quedó claramente plasmado en el intento de reforma constitucional de 2007; con la nueva geometría del poder; y el desarrollo del Estado comunal como un modelo a expensas del sistema federal democrático.

Francisco González expone que en un mundo interconectado, donde todos los gobiernos tienen posibilidad de acceso a las conexiones globales, un Estado centralista, concentrado, autoritario, no tiene sentido. La libertad y la democracia se construyen con la participación desde lo local; a mayor descentralización mayor grado de libertad, en la medida en que los niveles locales o provinciales resuelven de manera autónoma la mayor cantidad de asuntos posibles; en el marco de una normativa que potencie esas posibilidades, que respete a la gente del lugar, la enorme diversidad de los lugares y sus propósitos de labrarse su propio destino, en armonía con los intereses nacionales. Entonces, para lograr el modelo previsto en la Constitución de libertad, de democracia, de justicia, de Estado de derecho, de participación, el modelo político territorial más adecuado es el modelo federal descentralizado.

* 1. ¿**Habrá oportunidad de alcanzar un modelo de financiación descentralizado en la Venezuela post rentista y con un sistema tributario tan débil?**

Carlos Mascareño afirma que este tema tiene un lugar fundamental en la discusión por su vínculo al propósito del proyecto: Presente y futuro de la economía en Venezuela. Es prioritario asumir que estamos en la Venezuela post rentista, la renta se acabó como modelo de financiación de la sociedad entera, por lo tanto, no se puede seguir pensando en el impulso de la descentralización sobre la base de las transferencias como se concibieron en el pasado.

El otro elemento a tomar en cuenta es que las formas de producción dominantes en el planeta cambiaron, la tendencia mundial se orienta a formas de producción con apoyo de tecnologías digitales, lo que se refleja en la dinámica de los territorios: ciudad, municipio o entidad federal y cómo estos obtienen sus recursos. En el financiamiento, se está imponiendo la cofinanciación de proyectos de innovación para la sostenibilidad de las jurisdicciones, en los que cobran protagonismo actores que hace 30 años no eran relevantes, tales como los empresarios y las organizaciones civiles.

Fortunato González considera que la financiación debe pensarse en función de la capacidad para generar riqueza y aprovechar de forma eficiente los recursos de cada estado y de cada municipio. La riqueza la administra Caracas, pero se genera en todo el territorio nacional, así que uno de los aspectos importantes es el federalismo fiscal, la reasignación de competencias y recursos, es decir, de ingresos propios. Hay actividades que en este momento no tributan, como la actividad agrícola y fuentes no aprovechadas como las contribuciones por plusvalías o por mejoras.

De acuerdo con Francisco González, es posible aprovechar las ventajas de la globalización en el ámbito local, justamente para generar bienestar y prosperidad y no depender de otros niveles territoriales de gobierno, salvo para coordinar esfuerzos en el aprovechamiento de las tecnologías, cumplir con el principio de transparencia y garantizar los contrapesos necesarios de un sistema democrático.

Jesús María Casal también considera que es posible desarrollar ese modelo para avanzar en el financiamiento a nivel de los estados y los municipios en lo que se denomina el federalismo fiscal. Los primeros pasos, para una agenda para la descentralización en materia fiscal y para fortalecer la descentralización, consisten en hacer efectivas las disposiciones constitucionales sobre los recursos tributarios de los estados y municipios, es decir, hay que revertir decisiones abiertamente inconstitucionales. Desde el año 2009, a través de una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia y luego con intervención del ejecutivo, los estados fueron despojados de las competencias de administración de carreteras, puertos y aeropuertos y otras exclusivas.

Sugiere considerar nuevas fuentes que podrían fortalecer la hacienda pública de los estados, por ejemplo, delegar a los estados el cobro de tributos a consumos específicos como licores, alcoholes, cigarrillos y gasolina. Por supuesto, eso presupone un cambio de marco político, ahora hay un marco autoritario y anti-descentralización que conspira contra estas decisiones.

Francisco González apunta que con este régimen militarista, autocrático y centralizado, un modelo de financiación para un sistema federal no es posible, porque el control del autoritarismo se basa en el control de las finanzas. Al régimen le interesa ahogar todo lo que sea autónomo y libre a través de la asfixia financiera. Habría que avanzar hacia un modelo de libertad y democracia y hacer reformas puntuales en la Constitución actual que permita el funcionamiento más adecuado de los municipios, menos burocrático, más adaptado a las circunstancias de los lugares y que privilegie la generación de empleo, de empresas productivas y una adecuada prestación de los servicios públicos. Eso incrementaría la recaudación y el mejor uso de la recaudación.

* 1. **¿El desarrollo local y el derecho a la ciudad como pivotes del crecimiento económico son posibles sin gobiernos locales autónomos?**

Esto nos sumerge en un dilema al que hay que buscarle una salida, según Carlos Mascareño. ¿Es posible promover iniciativas de desarrollo local si no tenemos en Venezuela autonomía local, y en cambio estamos con un poder desconcentrado omnímodo? Se debe considerar cómo lograr la incorporación protagónica de una cantidad de agentes del territorio, que otrora eran unos agentes que estaban allí pero que no tenían ningún papel en la producción de la riqueza y en la alimentación de las haciendas locales. En la actualidad hay un amplio despliegue de iniciativas locales en el mundo que nos dicen que los actores territoriales se están convirtiendo en protagonistas en ciudades, municipios y regiones, dada la disrupción tecnológica y las nuevas formas de conexión y de producción.

Están cambiando aceleradamente no solo las lógicas de producción sino las lógicas de interacción política, social y cultural de los agentes, que deben ser comprendidas para construir nuevos procesos de desarrollo local. La descentralización es un medio, no es el fin, en sí mismo. El fin último es que los que viven en los territorios vivan mejor.

Los nuevos modelos de desarrollo en los territorios suponen la articulación del empresariado, de los centros productores de conocimiento, de todas las formas de organización social de base o intermedias, de los gobiernos regionales y locales, en la medida que la autonomía se los permita, y que estos últimos promuevan el proceso de construcción de futuro de esos desarrollos, pero con el concurso protagónico y de liderazgo de los actores locales.

En este tema, Fortunato González reivindica el liderazgo local y la capacidad de un gobierno próximo a la realidad de la gente de atender sus propios asuntos. Los esfuerzos deben orientarse al apoyo al desarrollo y refuerzo tecnológico, desechando el populismo y el asistencialismo, con sistemas de estímulos y de castigos que garanticen contrapesos, es decir, el municipio debe tener un entorno institucional amigable.

Probablemente aún sin gobiernos autónomos es posible lograr el desarrollo, pero el mejor escenario para que eso se logre es con gobiernos locales autónomos, dice Jesús María Casal. En este sentido, el tema del municipalismo es clave y es una asignatura pendiente en Venezuela, porque la propia Constitución establece en su artículo 169 que la legislación sobre el municipio establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración. Tenemos en muchas de nuestras urbes macro municipios gigantescos y esto debe cambiar, los municipios deben ser más cercanos al ciudadano, más operativos, que puedan identificar mejor, en función de las especificidades locales, dónde pueden desempeñar ellos ese rol de promoción de la productividad, dónde estarían esas potencialidades, es decir, que sus autoridades puedan fomentar procesos productivos privados y acompañarlos.

El proyecto de Ley de Ciudades Comunales es una amenaza puesto que se aparta totalmente de lo que es el derecho a la ciudad y lo previsto en la propia Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que, entre otros, consagra el derecho al ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad. En oposición, el proyecto de Ley de Ciudades Comunales no prevé el ejercicio de la ciudadanía porque no todos los ciudadanos pueden participar en los modelos reservados al socialismo, hay allí una huida de recursos y una huida de poder hacia espacios que salen del circuito democrático y que no pueden ser ya controlados bajo los mecanismos de la democracia.

Frente a la apuesta del oficialismo, el espacio de un municipio que sea cercano al ciudadano es muy favorable y debe ser reimpulsado para identificar posibilidades de desarrollo, para generar interacciones con el sector privado y promover el desarrollo.

* 1. **¿Cómo aprovechar el resultado plural de las elecciones municipales recientes para afrontar los desafíos actuales?**

Hay 120 municipios donde no ganó el partido oficialista y esto es interesante porque el máximo de alcaldías que había logrado ganar la oposición en Venezuela en estos 21 años fue en el año 2013 cuando triunfó en 80 municipios. Respecto a las gobernaciones es bueno recordar que el máximo número que ha logrado la oposición en estos 20 años ha sido 6 gobernaciones.

En este contexto, se apuesta por un proyecto político que coloque el desarrollo territorial como uno de los centros y ejes de su preocupación, considerando las tendencias globales: la sociedad es la protagonista del desarrollo local y la alcaldía y la gobernación deben apoyar este protagonismo.

Fortunato González apunta que las elecciones regionales y municipales dejaron lecciones a la dirigencia política que impuso candidatos sin considerar el sentir de la población: para enfrentar los desafíos hay que escuchar a la gente, escuchar a los venezolanos vivan donde vivan, en las grandes urbanizaciones de los grandes centros urbanos o en las aldeas más apartadas del interior de Venezuela. Vamos a buscarles canales para escucharlos, pulirlos, involucrarlos en los temas de buen gobierno, de la transparencia, así como alertarlos sobre los males del populismo y de la burocracia excesiva.

El desarrollo sostenible se basa en la pequeña y mediana empresa no en la gran empresa y hay que ver también la agricultura como una empresa. Todos necesitan de alianzas entre sí en un mundo globalizado, cuyas cadenas de suministros, transformación y comercialización son brutales contra el productor originario. El municipio debe brindar apoyo en la nueva red local, superando el asistencialismo y la tendencia a imponer esquemas académicos poco prácticos, es precisa una relación más igualitaria, entre asesores y sectores locales, entre ellos y el sector político y también el sector productivo.

Jesús María Casal coincide en que hay que aprovechar los resultados. Hay que crear condiciones para que el electorado pueda entender que aún, en un contexto autoritario, pueda tener sentido votar, es un voto de protesta, como diría el padre Luis Ugalde un voto bajo protesta. No es este el Consejo Nacional Electoral que queremos, no es este el régimen que aceptamos, pero la ruta electoral es una forma de rebeldía es un terreno más de lucha que no implica abandonar esfuerzos como el de la Corte Penal Internacional u otros.

Aconseja, en otro orden de ideas, tomar muy en cuenta los espacios legislativos que el sector democrático no suele aprovechar y aunque sea un desafío ejercer a plenitud los controles, parte del ideario republicano es que el espacio de control parlamentario es muy importante. Hay que trabajarlo para hacer denuncias, para demostrar inconsistencias, para dejar en evidencia los intentos de imponer el Estado comunal o situaciones de corrupción que van a seguir ocurriendo. Diputados estadales y concejales en alianza pueden elevar la voz con un tono más fuerte frente a arbitrariedades. Sin embargo, esta posibilidad requiere un trabajo denodado, no va darse por sí sola.

Ante la realidad que tenemos hay oportunidad de pluralismo, es decir, de más voces de diversas corrientes políticas que están allí, con las cuales se puede trabajar, se pueden tratar de generar buenas prácticas como ya se ha hecho con algunas alcaldías, que han logrado gestión a pesar de todas las limitaciones.

Además, puede haber oportunidad para que los actores políticos que en el plano nacional luchan de manera muy pugnaz, discutan de manera más serena con los ojos puestos en los problemas locales. ¿Cómo podemos ayudar a que los servicios públicos funcionen mejor en este municipio, en este estado? ¿Cómo podemos entrar en esas interacciones con el sector productivo para favorecer las nuevas dinámicas nacionales y a la vez globales?

La diversidad de fenómenos, de sensibilidades políticas, puede abrir espacio para llevar la atención a los temas locales y todo eso es ejercicio democrático. En paralelo, hay que seguir con la lucha más de fondo, que es la lucha por el rescate de la democracia, que es la lucha por el rescate de ese marco que impide que el verdadero pluralismo y los derechos humanos se puedan ejercer en todos los ambientes.

**Referencias Bibliográficas**

Albi, E. (2000). Público y privado. Un acuerdo necesario. Madrid: Ariel.

Anova. (2022). ¿Venezuela se arregló? Tendencias recientes en la distribución del ingreso. <https://thinkanova.org/2022/05/06/venezuela-se-arreglo-tendencias-recientes-en-la-distribucion-del-ingreso/>

Beramendi, P. y Máiz, R. (2003). “La segunda generación de análisis institucionales del federalismo”, Introducción a la revista Zona Abierta, Nº 104/105, Madrid: Ed. Pablo Iglesias.

Brewer-Carías, Allan. (2015). La destrucción de la institución municipal en Venezuela en nombre de una supuesta “participación protagónica” del pueblo en revista Provincia, N° 33, enero – junio, Mérida: CIEPROL – ULA, recuperado de https://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/41707/1/art2.pdf

De Freitas, M., Rangel, C. y Paredes, A. (2022). Arbitrariedad y opacidad en las finanzas públicas. <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2022/01/Arbitrariedad-y-opacidad-en-las-finanzas-pu%CC%81blicas-1.pdf>

Delgado, C. (2021). Un gobierno abierto para Venezuela. Transparencia Venezuela. <https://transparencia.org.ve/un-gobierno-abierto-para-venezuela/>

Encovi. (2021). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. UCAB. <https://www.proyectoencovi.com/>

GESI. (2015). Ciudades inteligentes: Definición y nivel de cibervulnerabilidad. Disponible en https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/ciudades-inteligentes-definici%C3%B3n-y-nivel-de-cibervulnerabilidad

González, F. (2021). Libertad, bienestar y territorio. En El Nacional, 20 de diciembre. Disponible en https://www.elnacional.com/opinion/libertad-bienestar-y-territorio/

OECD/UCLG (2019), 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings. Disponible en https://www.sng-wofi.org/publications/2019\_SNG-WOFI\_REPORT\_Key\_Findings.pdf

Paredes, A. (2020). Gestión fiscal en Venezuela y su incidencia en el desempeño económico, durante el período 1999-2018. Tesis de Maestría. Mérida, Venezuela: FACES - ULA.

Peraza, A. (2021). Petróleo y extractivismo en Venezuela, Caracas: UCAB – Fundación Konrad Adenauer.

Rangel, C. (2017). Relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013 – 2016: desinstitucionalización, discriminación y regreso al centralismo. Mérida: Academia de Mérida. Disponible en

Rangel, Christi. (2013). The Bolivarian Republic of Venezuela: an empty constitutional federation? En Loughlin, Kincaid and Sweden (Ed.), Routledge Handbook of Regionalism and Federalism, Routledge, Londres y Nueva York: Taylor and Francis Group.

Tal Cual. (2 diciembre 2021). Gobierno hace oficial arrebato de competencias en peajes y aeropuerto a Manuel Rosales. Disponible en https://talcualdigital.com/retiran-a-la-gobernacion-del-zulia-control-de-peajes-y-del-puente-sobre-el-lago/

Transparencia Venezuela. (2019) Manual contra la corrupción. 12 acciones y un mandato. Caracas.

Transparencia Venezuela. (2022). Nuestro presupuesto 2022. ¿Cuánto y cómo se va a gastar el dinero público este año? Disponible en https://transparencia.org.ve/que-sabemos-del-presupuesto-2022/

Vázquez, A. (1999). Desarrollo, redes e innovación. Madrid: Ediciones Pirámide.

Moreno, M., Sosa S. y Zambrano, L. (2021). Reglas fiscales para Venezuela: en la búsqueda de disciplina, estabilidad y sostenibilidad en las finanzas públicas. Colección Visión Venezuela. Caracas, Venezuela: Embajada Británica.

1. La doctora María Antonia Moreno propuso esta perspectiva en el foro virtual: Alcance de las actuaciones del sector público. <https://www.youtube.com/watch?v=D5Pea2bEtB8> [↑](#footnote-ref-1)
2. La coordinación de esfuerzos entre distintos agentes económicos es un tema desafiante en Venezuela, dada la larga historia del rentismo y la polarización sociopolítica que se agudizó en los últimos años. [↑](#footnote-ref-2)
3. Informe de gestión 2017 de la Contraloría General de la República. [↑](#footnote-ref-3)
4. Investigaciones académicas, de organizaciones civiles y de organismos internacionales de derechos humanos han documentado el deterioro de la calidad de los bienes y servicios provistos por el Estado. [↑](#footnote-ref-4)
5. A falta de estadísticas oficiales, la ENCOVI (2014 – 2021) e informes de consultoras como Anova (2022) evidencian la profundización de las desigualdades. [↑](#footnote-ref-5)
6. Economista de la Universidad Central de Venezuela. PhD Economía de University of Notre Dame, Indiana, USA; con experiencia académica en pregrado y posgrado en Macroeconomía, Finanzas Públicas, Teoría del Sector Público. Investiga en temas macroeconómicos, finanzas públicas y política fiscal, con aplicación al caso venezolano. Experiencia en actividades de consultoría, tanto en el sector público como privado. [↑](#footnote-ref-6)
7. Economista de la Universidad de Carabobo, Diploma de Estudios Avanzados de la Universidad Complutense de Madrid en Instituciones y Economía. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales por la Universidad de Carabobo. Profesor titular del departamento de teoría económica de la escuela de Economía de la UC. Autor de Quantum Económico podcast sobre temas de economía. [↑](#footnote-ref-7)
8. Socióloga de la Universidad Central de Venezuela, con doctorado en Sociología del Desarrollo, en la Universidad París I, Panteón – Sorbona, Francia. Realizó postgrado de especialización en Desarrollo Rural en la Facultad de Agronomía de la UCV. Es investigadora y analista. Forma parte del equipo de CEDICE Libertad, en calidad de directora de Políticas Públicas. [↑](#footnote-ref-8)
9. En términos de Acemoglu y Robinson (2012). [↑](#footnote-ref-9)
10. Los informes de organizaciones nacionales e internacionales han demostrado que también es corrupto y violador de derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales (Transparencia Venezuela, 2021; Ohchr, 2019 – 2022). [↑](#footnote-ref-10)
11. En virtud de los incentivos y restricciones al comportamiento de los agentes participantes: funcionarios, partidos políticos, empresas, organizaciones civiles y ciudadanos. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ingeniero Industrial de la Universidad de Carabobo, Magister en Planificación y Doctor en Estudios del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES. Sus áreas de docencia e investigación son: Federalismo y descentralización; políticas públicas; gestión local; desarrollo económico local y sistemas complejos. [↑](#footnote-ref-12)
13. Abogado y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes. Es profesor, investigador y escritor dedicado a los temas del federalismo, el municipalismo y la ciudad. [↑](#footnote-ref-13)
14. Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es experto en derecho constitucional y derechos humanos. [↑](#footnote-ref-14)
15. Geógrafo de la Universidad de Los Andes y Magíster en Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de Lima. Ex rector de la Universidad Valle del Momboy, es autor de numerosos artículos científicos y libros sobre desarrollo regional y local, descentralización y desarrollo humano. [↑](#footnote-ref-15)