

# Democratización

Año 4, Número 20

Luces y sombras de la descentralización

**Edgardo Mondolfi Gudat**

Venezuela (1983-1995). Una mirada política  
al país de fin de siglo

**Luis Fernando Castillo Herrera**

De la democracia representativa al poder  
comunal: la fragmentación política  
como estrategia de deconstrucción  
del Estado democrático en Venezuela

**María Isabel Puerta**

Rafael Ramírez Colina: “Los problemas  
no esperan a que se reconstruya  
el tejido democrático y la institucionalidad:  
la gente necesita soluciones”

**Pedro Pablo Peñaloza**

# Democratización

Julio 2022

Año 4, Número 20

Luces y sombras de la descentralización

Edgardo Mondolfi Gudat

Venezuela (1983-1995). Una mirada política  
al país de fin de siglo

Luis Fernando Castillo Herrera

De la democracia representativa al poder  
comunal: la fragmentación política  
como estrategia de deconstrucción  
del Estado democrático en Venezuela

María Isabel Puerta

Rafael Ramírez Colina: "Los problemas  
no esperan a que se reconstruya el tejido  
democrático y la institucionalidad: la gente  
necesita soluciones"

Pedro Pablo Peñaloza

Caracas.

Editado por Instituto FORMA

# Introducción

La vigésima edición de *Democratización* es un ejemplar cuyo tema central es el poder local, su historia y su función como espacio de lucha y resiliencia. Este ejemplar cuenta con artículos de Edgardo Mondolfi Gudat, Luis Fernando Castillo Herrera, María Isabel Puerta Riera y una entrevista de Pedro Pablo Peñaloza a Rafael Ramírez, alcalde de Maracaibo.

El primer artículo de esta edición es *Luces y sombras de la descentralización*, de Edgardo Mondolfi Gudat. En este artículo, el autor hace un recorrido por las modificaciones en la configuración del Estado venezolano durante el siglo XX, comenzando con la consolidación de un Estado moderno centralizado que se da durante el primer tercio de ese siglo, como respuesta a la situación político territorial del siglo anterior. El artículo continúa explicando los altos y bajos de la búsqueda progresiva de una distribución más equilibrada del poder, por medio de reformas constitucionales y la implementación de políticas con anhelos descentralizadores.

El segundo artículo está titulado *Venezuela (1983-1995). Una mirada política al país de fin de siglo*. En este artículo, Luis Fernando Castillo Herrera profundiza sobre el poder local enfocado en la complejidad de la última década del siglo XX en Venezuela, como consecuencia de la situación política, económica e institucional del país.

El tercer artículo de este ejemplar es *De la democracia representativa al poder comunal: la fragmentación política como estrategia de deconstrucción del Estado democrático en Venezuela*. Su autora, María Isabel Puerta Riera, comienza relatando cómo, con el cambio

de Constitución en 1999, se modifica el concepto de democracia concebido para Venezuela, introduciendo el principio de la participación como uno de sus pilares fundamentales. Puerta Riera continúa explicando el proceso de transformación institucional y los cambios en el ejercicio del poder que llevaron el rumbo del país hacia un proyecto político totalmente distinto al establecido en la Carta Magna, adoptando la bandera del Socialismo del Siglo XXI y promocionarse la consolidación de un Estado comunal, en el marco de la “Revolución”.

El ejemplar culmina con una entrevista de Pedro Pablo Peña-loza al alcalde Rafael Ramírez Colina. La entrevista se titula *Rafael Ramírez Colina: “Los problemas no esperan a que se reconstruya el tejido democrático y la institucionalidad, la gente necesita soluciones”*. En la entrevista, el periodista cuestiona al alcalde sobre diversos temas, entre ellos, las dificultades de ser un alcalde democrático en un régimen autoritario, su relación con el gobierno central, la lucha por la transición democrática y la fase preelectoral en la que está entrando Venezuela actualmente.

# Luces y sombras de la descentralización

Edgardo Mondolfi Gudat

## La expresión de un viejo anhelo

La centralización política y administrativa en torno a la cual hubo de consolidarse el país a partir del primer tercio del siglo XX no solo pretendió fungir como respuesta a las dislocaciones sufridas durante el siglo anterior sino que se vería respaldada por un importante soporte ideológico como el que hubo de proveer el Positivismo. Todo este proceso explica, por un lado, lo que significaría la emergencia del Estado Nacional moderno; pero, por el otro, explica el hecho de que, como resultado, terminaran generándose saldos y deudas notables, como lo sería el perjuicio que habrían de sufrir una serie de legítimas aspiraciones regionales. De allí que, visto como quiera verse, se partía de suponer que la disgregación nacional experimentada hasta entonces había tenido su origen en conflictos históricos no resueltos, y que la respuesta más aconsejable era, por tanto, la edificación de un Estado moderno centralizado.

¿Pudo haber sido distinta la configuración del Estado venezolano durante el siglo XX? Resulta difícil saberlo o, al menos, darle libre curso a tal pregunta solo podría conducir a especulaciones contrafactuales y, por tanto, irresponsables. Lo cierto del caso es que así ocurrió, y ello no fue necesariamente obra del simple voluntarismo, o de una inspiración providencial, sino resultado

de lo que significara que se instrumentasen una serie de políticas capaces de asegurarse cierta perdurabilidad en el tiempo y que, al mismo tiempo, fuesen efectivas ante la recurrente idea de la dispersión de la autoridad como sinónimo de desorden. Si algo queda claro entonces es que ese Estado Nacional moderno anulaba el predominio regionalista que había distinguido otros procesos de cambio político que habían tenido lugar durante casi un siglo cumplido de vida republicana.

Cabe, no obstante, formular una o incluso, dos observaciones a partir de este punto. De buenas a primeras podría pensarse, por lo dicho anteriormente, que si ese Estado moderno se erigió como alternativa ante la dispersión y la violencia, pues entonces el principal y casi único mecanismo con el cual pudo contar para consolidar esa dinámica centralizadora fue mediante la existencia de un ejército profesional y efectivamente nacional. Puede que ello sea en buena parte cierto; pero dejaría por fuera algo importante que precisa tenerse en cuenta. Si bien el Estado moderno venezolano recurrió al poder (o a la sola amenaza) de la novísima institución armada como forma de respuesta ante la violencia comúnmente asumida como principal instrumento de combate político, también habría de hacerse responsable, en distintos momentos de su andadura durante el siglo XX, de estimular la formación de una sociedad capaz de cultivar los valores de la convivencia pacífica.

Esto quiere decir entonces que, más allá de que ese Estado se viera provisto de la capacidad necesaria, en términos de aprestos militares y profesionalización de la institución armada, para ejercer la coacción de una manera tal que todo desafío que se le planteara a su autoridad acabara tornándose asimétrico, fue capaz al mismo tiempo de integrar a la nación a través de distintos mecanismos y no necesariamente, o en todos los casos, basados en el uso (o la amenaza) de la violencia. Aquí habría que hablar, pues,

de lo que significara el esfuerzo de tipo institucional y jurídico que hiciera también el Estado moderno a fin de cimentar esa mismísima la idea de pertenencia a una realidad mucho más compleja de lo que significaban las fidelidades regionales.

Lo segundo que cabe observar es lo siguiente. Por lo general se tiende a dar por bueno que el Estado moderno, tal como llegó a conocerse durante el siglo XX, fue producto del tipo de gestión impulsada por el gomecismo y el elenco de ideólogos positivistas que le brindó soporte al proyecto centralizador de la autoridad nacional. Eso tampoco está en discusión. Basta señalar que la premisa fundamental en torno a la cual actuaba ese Positivismo que se mostraba mucho más sombrío y descarnado en sus apreciaciones de la realidad social y política que el tipo de Positivismo que le había precedido a fines del siglo XIX, era que toda distribución de poder equivalía, lisa y llanamente, a la dispersión de la autoridad. Y no a mejor voz apelaban estos positivistas asociados al gomecismo que a la voz de Bolívar y a lo que éste había señalado respecto a lo que suponía ser la repartición del poder, bien en forma de ejecutivos plurales o esquemas federales de gobierno, como sinónimo de caos o debilidad. Lo que sí, en cambio, tiende a pasar inadvertido (o, cuando menos, no es algo en torno a lo cual se haga el énfasis necesario) es que, si bien ese Estado moderno fue ampliando sus contenidos como planificador y regulador de la economía, o como prestador de servicios sociales, educativos, sanitarios y culturales, casi en ningún caso pretendió abandonar su vocación centralizadora de la autoridad.

Esto equivale, para decirlo de algún modo, a que desaparecido Gómez y el gomecismo de la escena, ese tipo de Estado de autoridad altamente centralizada sólo intentó desandar sus pasos muy a finales del siglo XX. Y, cuando tal fue el caso, lo hizo sin dejar de tropezarse con enormes reticencias e, incluso, con la pre-

sencia de voces muy influyentes (tal como la de Rafael Caldera, o la de un dirigente histórico de Acción Democrática como llegó a serlo Gonzalo Barrios) que aún aconsejaban que ese Estado siguiese actuando sobre la base de una trayectoria centralizadora firmemente sostenida. Esto quiere decir, en otras palabras, que el intento de descentralización que se implementó a partir de la década de 1990 no dejaría de contar con una buena legión de adversarios y descontentos.

Más allá de lo que significara, pues, la presencia de un tipo de pensamiento de raigambre positivista asociado al gomecismo, cabe observar que, a partir de 1936, pervivieron parejas cautelas, pareja desconfianza y parejos temores acerca de lo que podía implicar un tipo distinto de distribución del poder. Tanto así que incluso, al advenir la mejor hora de lo que iba a significar la ampliación de los fueros ciudadanos o la consolidación de la vocación garantista y asistencial del Estado a partir de los sucesos del 18 de octubre de 1945, esas precauciones continuaron viéndose notablemente presentes.

Convendría traer a cuento un ejemplo que resulta bastante revelador al hablar de esa coyuntura. Al momento en que, en 1947, la Asamblea Nacional Constituyente debatía la incorporación de la figura del Presidente de la República como autoridad electa de manera directa y universal, ese mismo proyecto preveía que los gobernadores de estado continuasen siendo designados por el Ejecutivo Nacional, tal como había sido la práctica hasta entonces. Esto provocó quizá uno de los debates más ricos y polémicos entre los muchos debates ricos y polémicos que se generaron entre el partido de gobierno y algunos partidos de la oposición allí presentes. Hablamos, por ejemplo, de lo que fue la opinión del Partido Comunista de Venezuela (pese a que su figuración, en números, fuera francamente minoritaria) o, incluso, la de algu-

nos diputados independientes, pero cercanos a Acción Democrática. En ambos casos, comunistas e independientes pondrían de relieve la notable contradicción que, a su juicio, revelaba el hecho de que los venezolanos tuviesen el derecho a escoger, por primera vez, al Presidente de la República de manera directa y universal, pero no así a las autoridades regionales.

Sin embargo, ante la insistencia oficialista según la cual el régimen revolucionario, por provisional y frágil, no podía correr el riesgo de verse a merced de caciquismos resurrectos, el resultado de tal debate fue dejar que el futuro se hiciese cargo de resolver semejante nudo. Tal cosa no ocurrió desde luego, puesto que, en primer lugar, más pronto que tarde advino el naufragio de ese ensayo de construcción democrática y, en segundo lugar, lo que supuso ser el viscoso interludio de la década militar entre 1948 y 1958.

Ahora bien, a partir de 1959, es decir, llegada la hora de reinstalar una cultura electoral competitiva y de asumir el hecho democrático como expresión vinculante de toda la sociedad, el tema de una distribución más equilibrada del poder (y, por tanto, el de la elección directa de las máximas autoridades regionales) volvería a emerger entre los tantos reclamos pendientes. No obstante, tampoco podría decirse que las precauciones, cuyo origen se remontaba a las desconfianzas positivistas, aún hubiesen dejado de hacerse presentes. Tanto así que, pese a que existiera ya una actuación estratégica de unidad entre las distintas fuerzas políticas (como no había ocurrido durante el periodo 1945-1948), recurría la idea de que la democracia no era un hecho afianzado y que la confianza en el futuro lucía aún relativa.

De allí que, aun cuando se manejara con respeto lo que pudiera significar la desconcentración del poder en tiempos de

nuevas expectativas, la Comisión Delegada que se hizo cargo de redactar la Constitución que sería sancionada en 1961 (puesto que no hubo, en este caso, una Asamblea Constituyente), resolvió dejar que el tema se viera librado una vez más al porvenir. En todo caso, la diferencia fue que esta vez se hizo mediante la adopción de una nebulosa disposición transitoria; pero el hecho cierto es que los redactores de esa Constitución no dejaron de exhibir de este modo sus profundas reticencias hacia el Federalismo.

Desde luego, nada de esto impidió que durante la segunda mitad del siglo XX se pusieran en práctica procesos y políticas conducentes a una mayor participación local y regional o que, en todo caso, sirviesen para revitalizar o revigorizar la dinámica económica de las distintas zonas del país. Así lo demuestra la creación de regiones administrativas o de corporaciones regionales (*Corpozulia* o *Corporiente*, para poner dos ejemplos), tanto como el estímulo que fuese ofrecido por el Estado en pro de la creación de universidades regionales, o para fomentar el establecimiento de radiodifusoras regionales, televisoras regionales o prensa de consumo masivo a nivel regional como una forma de abolir el privilegio detentado hasta entonces por la capital de la república con respecto al conocimiento de los problemas nacionales y, también, para garantizar la simultaneidad de la información. Por ello es que no convendría hablar de la anulación o el sofocamiento total de las aspiraciones regionales. Pero lo cierto es que la escogencia de sus autoridades sería harina de otro costal. Así, pues, la elección directa de gobernadores (y, por extensión, en el plano local, de los alcaldes) quedaría nuevamente relegada como una asignación pendiente.

Con altos y bajos, o entre falencias y logros, discurrió un periodo de cuarenta años entre 1959 y 1989 que terminó revelando dos cosas importantes a la vez: hablamos, por un lado, del

nivel cada vez de mayor complejidad alcanzado por ese Estado moderno y, como áspera paradoja, su cada vez menor capacidad de ofrecer respuestas dada la incidencia producida por el crecimiento demográfico (es decir, por una población cuadruplicada en menos de medio siglo) sobre la prestación de los servicios públicos. Hablamos entonces de lo que iba a significar para el Estado el reto de continuar honrando sus compromisos y obligaciones ante al nivel de las demandas sociales generadas hasta ese momento. Pero también hablamos, por el otro lado, del desarrollo de una sociedad mucho más exigente que la que pudo haber existido durante la primera mitad del siglo XX.

Dicho en otras palabras: a medida que se hacía más complejo en sus roles y atribuciones, o mientras más le costaba satisfacer las demandas planteadas, ese mismo Estado centralizado debía vérselas con una sociedad que no sólo se pluralizaba en mayor grado sino que se hacía más sofisticada en cuanto a sus expectativas y reclamos. Tales reclamos, que además se harían cada vez más perentorios, incluían una vuelta al anhelo de lo que debía ser una mayor sinceración del poder, sobre todo entendiéndose que el país había conjurado los temores que habían existido en torno al debilitamiento de la autoridad nacional al haberse alcanzado ya un punto de madurez institucional (y de sentido nacional inclusive) como para visualizar, sin complejos ni traumas, la necesidad de confrontar las prevenciones centralistas, las cuales no sólo formaban parte de una pesada herencia desde los tiempos gomecistas sino que fueron compartidas por el elenco fundacional del ensayo democrático.

Esto condujo entonces (entre cuarenta años de logros y desaciertos, como se ha dicho) a que se hiciera necesario dotar al modelo de convivencia democrática de nuevos centros de gravitación a partir de un proceso de reformas políticas. Para ello exis-

tiría, como hoja de ruta, la lista de recomendaciones formulada desde 1984 por la *Comisión para la Reforma del Estado* (COPRE) la cual resultaría difícil dejar de calificar como la forma más inteligente (aun cuando tal vez tardía y, por tanto, demasiada acelerada) que pudo concebirse en materia de auto-corrección del rumbo seguido desde 1959.

En primer lugar, esto pone a las claras que lo que se pretendía era oxigenar el sistema político, o darle un segundo aire a algo que tomó mucho esfuerzo consolidar, como lo fue el proyecto nacional democrático. En segundo lugar, al concebirse como un ensayo de auto-corrección, esto significaba que la democracia venezolana no pretendía elegir el camino del suicidio. Y no menos importante, en tercer lugar, es que si se hablaba de “oxigenar” el sistema (por la vía del desmantelamiento de muchas de las prerrogativas detentadas hasta entonces por el Estado, la mejora de la eficacia del sistema tributario, la transparencia de los mecanismos de financiamiento de los partidos políticos o la reforma a la Ley del Sufragio, por sólo citar algunos objetivos), esto presuponía también “oxigenar” las expectativas regionales luego de la larga dinámica que implicara la centralización política y administrativa como requerimiento básico de la construcción del Estado moderno en el siglo XX. El proceso, como bien se sabe, no solamente condujo a que se trasladara a las regiones una autonomía de acción sino que originó nuevos centros de legitimación, redistribución y pluralización del poder a través de la elección directa de alcaldes y gobernadores.

Ahora bien, puede decirse que, a raíz de este proceso, ocurrió lo mismo que en lo referido a la inversión social y, más aún, en lo que respecta al peso de algunas obras no visibles como la provisión de agua potable, el saneamiento ambiental o la construcción de un inmenso sistema de aguas servidas: el régimen democrático

simplemente no supo, o no se interesó siquiera en promocionar sus logros. Simplemente los dio por hecho. Y, entre tales logros, figuraba lo realizado por la COPRE. Pero lo importante en todo caso fue que la reforma se produjo y que el caos no advino, ni tampoco lo hicieron los fantasmas del pasado por la sencilla razón de que el sistema democrático exhibía ya la robustez y la musculatura necesaria para que pudiese recorrerse tal camino. Después de todo, el régimen democrático podía preciarse de haber consolidado la estabilidad al derrotar movimientos armados e insurgencias de todo tipo durante la década de 1960; pero ya, a partir de la década siguiente, frente a un país “pacificado”, resultaba difícil aceptar que el requisito de la estabilidad continuase cerrándole muchas vías al requisito de la participación. Y este parámetro hubo de continuar en pie hasta que los “demócratas reformistas” resolvieron retar a los “demócratas tradicionalistas” en torno a lo que consideraban que debía ser un *aggiornamento* del modelo.

Lo cual quiere decir también que, frente a la lista de reclamos hechos por una sociedad cada vez más crítica del curso del ensayo democrático, las voces agoreras que respondían a las sensibilidades del pasado debieron quedarse plantadas en su sitio tras la acogida que, a nivel colectivo, pareció tener la COPRE como mecanismo auto-corrector.

Ciertamente, la descentralización no fue perfecta, ni pretendió serlo, puesto que no comprendió algunas cosas a las cuales también se aspiraba, tal como la idea de un federalismo fiscal; pero, en todo caso, fueron muchas las competencias que, a partir de entonces, terminaron obrando directamente en manos de las autoridades regionales. Aparte de todo, cabría señalar algo tan importante como lo supuso este empeño por descongestionar y abrirle nuevos espacios de actuación local. Nos referimos a que este proceso también hizo posible que tales autoridades regiona-

les, al labrarse un liderazgo propio y mostrar un balance eficiente en su gestión, aspiraran a proyectarse como opciones válidas a la hora de las elecciones presidenciales.

Aún más, luego de implementarse tales reformas, la convivencia entre el gobierno central y las regiones no se manifestó como una experiencia traumática, Más bien fue todo lo contrario. No hubo dispersión de la autoridad, ni caos, ni guerra civil. Tanto así que el presidente Carlos Andrés Pérez, a quien le tocó debutar ante esa experiencia durante su segunda gestión, interactuó en términos de enorme fluidez con autoridades regionales que no sólo eran expresiones opositoras a su partido sino que mantenían reservas o discrepancias con relación a algunos de los objetivos de la reforma aconsejada por la COPRE que apuntaban más bien a la órbita económica. Pérez respetó y acató esa dinámica; lo mismo hubo de ocurrir durante la presidencia interina de Ramón J. Velásquez, así como durante la segunda presidencia de Rafael Caldera, pese a las enormes reservas que este último expresara durante la década de 1980 cuando la COPRE echó a andar un proceso asombrosamente amplio de consultas a nivel nacional. En todo caso, y pese a que sus gestiones terminasen viéndose criticadas en otros sentidos, los tres presidentes supieron interpretar lo que, para la salud de la dinámica democrática, podía entrañar el surgimiento de auténticos liderazgos regionales.

### **El pasado como proyecto**

“El pasado como proyecto” es una expresión que con gran tino ha utilizado el historiador Tomás Straka para referirse a distintas expresiones asociadas a la forma como la llamada Revolución bolivariana ha intentado trazarse un confuso (y quizá ni tan confuso) porvenir desde que advino como alternativa política a partir de 1999. Entre esas expresiones figura justamente el

hecho de haber desempolvado las viejas prevenciones bolivarianas (y positivistas) con respecto a la naturaleza de la autoridad y, si se quiere, para insistir en que la garantía y eficiencia de esa autoridad reside en todo cuanto pueda hacerse a favor de re-centralizarlo, independientemente de que para ello haya tenido que recurrirse a odres nuevos para almacenar en sus entrañas vinos viejos. Hablamos así de ciertos instrumentos de fachada, tal como “el Estado Comunal”, o de algunas fórmulas cargadas de puro efectismo, como aquella de “la nueva geometría del poder”, que lo que han hecho es supuestamente redefinir el concepto de descentralización logrando más bien agravar el centralismo.

Lo peor es que, al igual que muchos de los cambios más radicales implementados por la Revolución bolivariana, este ha marchado a contravía de lo que taxativamente figura previsto por la Constitución de 1999 en lo que se refiere a la preservación, e incluso, a la ampliación de la dinámica descentralizadora iniciada una década antes. No en vano hay quienes observan que, en este punto, la Constitución vigente hizo posible avanzar aún más a favor de la descentralización, especialmente con respecto a la autonomía de los municipios y, de manera concreta, en relación a la transferencia de competencias por parte del Poder Nacional.

Ahora bien, tal como lo ha señalado el abogado y catedrático José Ignacio Hernández, el Estado comunal fue concebido para debilitar a ese Estado (denominado en la Constitución de 1999 como “Estado federal descentralizado”) mediante una hábil manipulación del lenguaje. Y sintetiza el proceso de este modo: “Así, el Estado comunal mantiene la descentralización, pero cambiando su contenido. Ésta ya no consiste en la transferencia de competencias del Poder Nacional a estados y municipios, sino en la transferencia de competencias a las instancias del Poder Popular a través (...) del Consejo Federal de Gobierno. Como sea que las

instancias del Poder Popular dependen, directa o indirectamente, del Gobierno Nacional, quien a su vez domina al Consejo Federal de Gobierno, esta redefinición del concepto de descentralización (...) reforzó, por ende, las competencias del Presidente de la República". En otras palabras; jaque a las gobernaciones y a los municipios, tal como habían existido hasta entonces, constitucionalmente hablando.

Aparte del citado autor, la historiadora Catalina Banko, el profesor universitario Carlos Mascareño y la investigadora Rosangel Álvarez han ofrecido una serie de miradas, desde la reflexión crítica y profesional, acerca de los alcances de esta escalada centralizadora promovida por la Revolución bolivariana. De modo que, además de tratarse de una literatura de enorme calidad, se halla fácilmente disponible y, por tanto, resultaría innecesario glosarla a los efectos de estas páginas. Lo que sí podría decirse a modo de cierre ante un país confundido y lleno de desaliento es que, visto desde una perspectiva histórica, el resultado de tales reformas fue la configuración de un mapa político mucho más diverso, haciendo que perduraran, hasta un pasado no muy remoto, los logros de cierta redistribución de poder, al tiempo de revelar la gestación y emergencia de nuevos liderazgos.

Tal vez no existan grandes obras a la vista como resultado de la descentralización practicada durante apenas poco más de una década; pero ello se debe a que esa experiencia duró poco, y tal vez se deba asimismo a que tampoco se registraron todos los alcances que se tenían previstos. Pero, aun así, prefiero apostar a favor del anhelo descentralizador por la sencilla razón de que tal vez resulte posible retomar ese camino una vez que podamos dejar atrás la actuación de este modelo de Estado que, si bien puede que siga siendo autoritario en sus conductas, reflejos y prácticas, ha llegado a revelar, a fin de cuentas, una enorme pérdida de control.

## Lecturas recomendadas

Álvarez, R. "Perspectivas de la descentralización y la participación ciudadana en el Gobierno de Hugo Chávez (1999-2009)". En: *Scielo. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 16, N. 4 (Maracaibo), Diciembre 2010. Disponible en: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-95182010000400009](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182010000400009)

Aveledo C.,G.T. *La segunda república liberal democrática (1959-1998)*. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2014.

Banko, C. "De la descentralización a la nueva geometría del poder". En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 14, N. 2, (Caracas), Agosto de 2008. Disponible en: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-64112008000200009](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200009)

Hernández, J.I. "La estructura jurídico-estatal del sistema político venezolano del siglo XXI". En: Urbaneja, D.B. (Coordinador). *Desarmando el modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Caracas: Abediciones-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-Konrad Adenauer Stiftung, 2017: 151-193.

Mascareño Q., C. "El federalismo venezolano re-centralizado". En: *Provincia*. N. 17 (Enero-Junio 2007): 11-22. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/23472/articulo1.pdf;jsessionid=B877CDEFBBDFFD6DA2B3DD2C4921A5E3?sequence=1>

Stambouli, A. *La política extraviada. Una historia de Medina a Chávez*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2002.

\_\_\_\_\_. "Concepción y desarrollo del Estado moderno venezolano a lo largo del siglo XX". En: Mondolfi G.,E.

(Coordinador).*La Política en el siglo XX venezolano*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2021: 166-221.

# Venezuela (1983-1995).

## Una mirada política al país de fin de siglo

Luis Fernando Castillo Herrera

La década de los noventa fue particularmente compleja para un país que desde 1958 había experimentado un franco progreso institucional, económico y político. La consolidación de la democracia como sistema había abierto un panorama de múltiples posibilidades, todas ellas, aparentemente positivas. Sin embargo, una sucesión de desafortunados acontecimientos encendió las alarmas, muchas fueron desoídas.

Cabe destacar que la democracia en Venezuela y puntualmente el segundo proyecto democrático, iniciado luego del derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez, tuvo que enfrentar una dura oposición. Primero, por parte de los militares, seguido por los civiles y miembros de los partidos de izquierda, quienes aprovechando la ola revolucionaria cubana perfilaron duras embestidas personificadas en las intentonas golpistas de la década de los sesenta. De manera que:

La segunda República liberal democrática no se inició sin contrincantes, ni escepticismos acerca de sus objetivos e institucionalización; se advertían los riesgos potenciales que su implementación tendría en la vida republicana.

Desde muy temprano, la crítica fundamental hacia el sistema democrático se concretó en los partidos políticos<sup>1</sup>.

Los partidos políticos y en especial Acción Democrática, fueron duramente criticados durante todo el periodo democrático. Ya entre 1945 y 1948 habían sido señalados de ejercer el poder con un marcado sectarismo, a partir de 1958 las críticas y acusaciones giraron en torno a la corrupción y el bipartidismo con el partido COPEI como segunda fuerza política. No obstante, el sistema parecía perfilarse más allá de los partidos y las elecciones. La presencia del petróleo una vez más, ocupó un rol preponderante, al punto de cobijar los más alucinantes deseos, de los gobernantes y los ciudadanos. Guillermo Tell Aveledo, explica que, tras la entrada de la década de los setenta, Venezuela ingresaría en un nuevo contexto, uno donde la sociedad había endosado sus variadas necesidades a la figura del estado y la acción mesiánica del oro negro: “A partir de los años setenta, la sociedad que sin distinción de clase se le había estimulado a la bonanza, no se le había exigido ser más productiva, ni más eficiente, ni más autónoma”<sup>2</sup>.

La despedida de la década de los ochenta, sería igual de dramática que el inicio de aquellos diez años. En 1983, la economía nacional tendría que asimilar las evidencias concretas de una crisis que se presentaba en su forma más impactante, la devaluación monetaria:

A fines de los años 70 se inició para la sociedad venezolana un proceso sostenido de deterioro económico, que significaría una dramática involución en la calidad de vida de vastos sectores de la población (...) La rece-

---

1 Guillermo Tell Aveledo, *La Segunda República Liberal Democrática, 1959-1998* (Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2014), 34.

2 *Ibidem*, 35.

sión económica va a producir retrocesos en importantes logros sociales obtenidos durante el desenvolvimiento del modelo de sustitución de importaciones, creando las condiciones para el malestar de diversos actores sociales y políticos, que protagonizarán las intensas y confrontacionales movilizaciones de fin de siglo<sup>3</sup>.

En el recuerdo de los venezolanos ha quedado la fecha del 21 de febrero de 1983 como un hito marcado con la tinta de la recesión, se trataba de la confirmación del declive de un sistema que requería de importantes y complejos ajustes, muchos de ellos difíciles de asimilar para una sociedad que poco a poco había olvidado la expresión “crisis”: “Esa fecha se conoce en Venezuela como el *Viernes negro* y fue la primera señal de alerta para la sociedad sobre la crisis económica que se prolongaría con altibajos hasta entrado el siglo XXI”<sup>4</sup>.

A partir de aquella fecha y de su significado profundo, se desprenderán una sucesión de acciones, algunas buscarán resolver problemas otras terminarán generando nuevos obstáculos. Tanto los ciudadanos y los representantes políticos estaban conscientes de que una nueva realidad se aproximaba en el país, recordemos cómo un electo Presidente de la República, en pleno acto de juramentación dijo en su momento “...recibo una Venezuela hipotecada...”, no era un discurso que procuraba ensombrecer la gestión del presidente anterior; Luis Herrera Campins sabía que las nubes que ensombrecían el horizonte no eran pasajeras.

Margarita López Maya, en su obra *Del viernes negro al referendo revocatorio* expone que una de las razones que ralentizó el proceso

---

3 Margarita López Maya, *Del viernes negro al referendo revocatorio* (Caracas: Alfadil, 2005), 21.

4 *Ibidem*, 23.

de crisis del sistema político, económico y social del país, estuvo asociado a la aplicación de medidas destinadas a evaluar y corregir los desajustes. Por tanto, aquella expresión que indica que los gobernantes venezolanos de las décadas de los ochenta y noventa estuvieron de brazos cruzados admirando el fuego devorador, es absolutamente falso, de manera que: “el hecho de que la sociedad venezolana haya podido sortear la severa crisis política (...) recurriendo a mecanismos institucionales y sin que se haya producido el quiebre de su sistema democrático se debe, entre otros factores al proceso de reforma del Estado que se inició en 1984 con la constitución de la Copre<sup>5</sup>.

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) creada en 1984, estuvo integrada por un nutrido grupo de figuras, profesionales y políticos de diversas posiciones, todas tenían un objetivo común, “...llevar a cabo un estudio sistemático y profundo que permitiese ofrecer propuestas contundentes a la descentralización y reforma del Estado, y que diese lugar a crear mayor espacio para la participación ciudadana”<sup>6</sup>. La COPRE fue importante, demostraba que el país y aún más la democrático venezolana no era infalible ante el deterioro, como cualquier otro sistema requería de atención. No obstante, aquellas apreciaciones emergidas de la comisión terminaron por ser desoídas, siendo probablemente la elección para gobernadores la única sugerencia estimada y aplicada.

Para 1988, Venezuela presenciaría una nueva contienda electoral, marcada por varios factores, todos ellos asociados a la crisis estructural que vivía el país. El candidato llamado a obtener la victoria era Carlos Andrés Pérez del partido Acción Democrática.

---

5 Ibidem, p. 115.

6 Elías Pino Iturrieta, *Historia mínima de Venezuela* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2019), 204.

En torno a él existía un aura triunfalista, no solo en lo concerniente a los votos que pudiese obtener, sino, además, a los cambios que generaría en el país; para el ciudadano la elección de CAP podría traducirse en la posibilidad de revertir los efectos de la crisis. Las sensaciones eran tan esperanzadoras que la juramentación del presidente se realizó fuera de los espacios habituales, el Congreso había quedado vacío y una sala teatral fue habilitada para ungir al nuevo gobernante:

El 2 de febrero de 1989 el escenario semihexagonal de novecientos metros cuadrados de la Sala Ríos Reyna fue ocupado casi en su totalidad por una réplica del estrado del Senado (...). A Pérez le tomó juramento un copartidario, Octavio Lepage, que era el presidente del Senado, y por si fuera poco recibió el mando de otro compañero de partido, Jaime Lusinchi, un antiguo amigo. El camino lucía despejado para el nuevo gobierno. La fiesta tenía que ser con pompa<sup>7</sup>.

Un poco más de veinte días tardaría la gestión de Carlos Andrés Pérez en recibir los primeros conflictos, en esta ocasión, de orden social. Luego de anunciar las medidas económicas que el gobierno asumiría: liberación de precios, incremento de los servicios, aumento de la gasolina y del transporte público hasta un 30%. Con ello, un grupo de transportistas haciendo gala del más desproporcionado de los excesos, cobrarían el aumento sin la anuencia de ningún organismo, desatando así la irra colectiva un 27 de febrero de 1989.

El celofán estaba roto, la luna de miel había terminado y el país reclamaba nuevas y eficientes acciones, mientras disminuía significativamente la popularidad de los principales partidos

---

7 Mirtha Rivero, *La rebelión de los náufragos* (Caracas: Editorial Alfa), 32.

políticos del país, en especial Acción Democrática. Esta situación dejaría la escena servida para el desarrollo de las primeras elecciones regionales en el país.

### **Gloria Lizárraga de Capriles y Lolita Aniyar de Castro, al rescate de la política**

Con el asfalto todavía humeante por los sucesos iniciados el 27 de febrero, el gobierno anunciaría una serie de reformas destinadas al reajuste y buen funcionamiento del sistema, se trataban de medidas ya sugeridas por la COPRE en 1984. De esta manera, el Congreso de la República señalaría el visto bueno de las siguientes leyes: Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados, Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley Orgánica de Régimen Municipal. Todas esas nuevas leyes se unían a las ya sancionadas en 1988, como la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, el objetivo estaba fijado no sólo en el modelo amparado en la descentralización, sino además en la necesidad de crear confianza en la ciudadanía.

La potestad de selección de los gobernadores atribuida al Presidente de la República, pasaba desde ese momento a las manos del pueblo, los votantes ahora tenían el derecho y el deber de elegir sus representantes regionales; sin embargo, no era para el votante una novedad que en gran medida llamara su atención. Esos hombres y mujeres observaban con desdén el rito electoral, y las futuras elecciones fijadas para el mes de diciembre, lucían en gran medida como un espacio para el “voto castigo” sobre el partido de gobierno.

Con respecto a este punto, el politólogo Luis Salamanca en su obra *¿Por qué vota la gente?* comenta que, próximo a las elecciones de 1989 y posteriormente en 1993 se apreció entre los electores “...una dinámica de desalineamiento electoral sin realineación, por cuanto los electores no se sentían atraídos por ninguna oferta electoral, sino que se refugiaba en una actitud antipolítica y, más precisamente, antipartidista”<sup>8</sup>.

Ese desaliento del que nos habla Salamanca quedará evidenciado claramente en los resultados de aquel 3 de diciembre de 1989. El presidente Pérez había llegado a la silla de Miraflores obteniendo la victoria en 19 de los 20 estados que componían al país. Para el momento de las elecciones regionales el partido Acción Democrática perdería en 9 de las 20 gobernaciones posibles, seguidos por COPEI quienes obtuvieron 7 gobernaciones, La Causa R y el MAS dividieron las dos entidades restantes. Claramente, AD se mantenía como la principal fuerza política del país, sin embargo, sus derrotas en estados como, Anzoátegui, Miranda, Zulia, Bolívar y Carabobo era un claro indicador de que las cosas no estaban en su mejor dinámica.

Aunado a lo anterior, existió un factor más contundente que demostraba el malestar del ciudadano, su desinterés por el rito electoral, el partido AD y el estado de cosas que envolvió aquel proceso, hablamos del fenómeno de la abstención:

Tanto el voto de oposición como la abstención electoral, que alcanzó la cifra de 54,85%, actuaron como mecanismos de desahogo del descontento político y malestar social reinante, enviando un mensaje claro, pero no escuchado entonces por los actores hegemónicos<sup>9</sup>.

---

8 Luis Salamanca, *¿Por qué vota la gente?* (Caracas: Editorial Alfa, 2012), 139.

9 López Maya, *Del viernes negro al referendo revocatorio...*, 119.

En medio de aquel panorama que a todas luces lucía caótico y desastroso, nuevas representaciones se presentaban en el concierto político, entre esas nuevas figuras no solo encontramos a los partidos emergentes como el Movimiento al Socialismo (MAS) o La Causa R (LCR), también emergieron liderazgos femeninos importantes. Ya en las elecciones de 1988 se había presentado como candidata Ismenia de Villalba. Aunque esta primera presentación de una mujer como candidata presidencial no pudo ser del todo rutilante, quedaba muy claro que, el escenario electoral ya no estaría expresado exclusivamente por las tradicionales figuras políticas masculinas.

Bajo las condiciones de crisis, la experiencia de las elecciones de 1988 con la presencia de Ismenia de Villalba, una población molesta con las últimas medidas y acciones desarrolladas desde el gobierno, se llevó a cabo el proceso electoral de 1989, las primeras para elegir gobernadores. En ellas, fue electa Gloria Lizárraga de Capriles.

Baruta no existía como municipio independiente, producto de las nuevas reformas destinadas al proceso de descentralización obtendría su autonomía en aquel año de 1989, todo ello, producto de la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con ello, Baruta se separaba del Distrito Sucre e iniciaría una nueva senda, una nueva historia. Las páginas políticas del novísimo municipio se inauguraban con la firma de su primera alcaldesa.

Gloria Lizárraga antes de su elección ya venía desarrollando actividades y promoviendo cambios en su comunidad, el partido COPEI observa en ella las cualidades necesarias para alzarse con la victoria e iniciar un proyecto social en el municipio. El partido verde obtuvo un total de 101 alcaldías en aquellas elecciones, entre ellas Baruta.

Si bien es cierto, en Venezuela ya habíamos tenido miembros femeninos en el Congreso, nunca una entidad municipal ni estatal habían estado bajo el mando de una mujer producto del sufragio directo, secreto y universal. Se trataba sin lugar a dudas del triunfo más importante hasta ese momento para el movimiento femenino que había surgido a principios de siglo, cuando un grupo de mujeres le dirigía una carta al presidente Eleazar López Contreras para exigir una serie de reformas. Aquel grupo que más adelante lograría la consagración del voto femenino para las elecciones presidenciales en 1947, encontraba de cierta manera su reflejo en la victoria obtenida por Gloria Lizárraga.

De las celebraciones y los vítores pasaban al plan de acción. El equipo de la nueva alcaldesa debía ponerse manos a las obras. Pronto, entenderán que las cosas no serían para nada sencillas. Aquel viejo adagio “trabajar con las uñas” calzaría perfectamente para los recién instalados en el poder:

Dado que el antiguo Distrito Sucre concentraba sus poderes en Petare, a Lizárraga le tocó asumir la labor de levantar desde cero la institucionalidad e identidad de Baruta, en medio de un país que ya mostraba síntomas de crisis económica e inestabilidad política luego de El Caracazo. La propia dirigente contó que la primera sede de la Alcaldía de Baruta operó en el tercer piso del centro comercial Plaza Las Américas, en un local con sillas alquiladas y cajas en lugar de archiveros y escritorios. Relata que, debido a la falta de recursos, se vio en la necesidad de llamar a las empresas ubicadas en el municipio para que adelantaran el pago de sus impuestos y así poder cancelar las nóminas de su personal obrero. Ni ella ni los

funcionarios administrativos cobraron hasta tener ingresos estables<sup>10</sup>.

“Fue una experiencia hermosa, he sido muy feliz siendo la primera alcaldesa de Baruta y del país”<sup>11</sup> comentó Lizárraga en una entrevista. Su trabajo social y político había iniciado muy joven,

a los 14 años de edad, con el florecer de la democracia en Venezuela, Lizárraga se inició en las filas del partido socialcristiano Copei. Allí fue una miembro activa donde abogó por los sectores más vulnerables de la sociedad, faceta que mantuvo durante su Administración y en sus labores humanitarias una vez alejada del foco político<sup>12</sup>.

Mercados a cielo abierto, organización y apoyo al desarrollo de diferentes disciplinas deportivas en el municipio y la creación de la policía municipal durante su primer año de gestión, constituían parte del legado indeleble de Gloria Lizárraga. Al mismo tiempo, su presencia como gobernante abría una ventana que reafirmaba (si es que aún había alguna duda) que la misión de la mujer como ciudadano debía ser global, no era suficiente con la participación como votante, era preciso extender las acciones hasta el acto mismo de gobernar. Luego de 1992 cuando concluye su periodo de gobierno, aparecerían nuevas candidatas y nuevos respaldos por parte de los votantes, tal es el caso de Ivonne Attas,

---

10 Jordan. F. “El legado de Gloria Lizárraga de Capriles, la madre del municipio”, *El Diario*, 03 de marzo de 2021. Disponible en: Artículo: <https://eldiario.com/2021/03/31/el-legado-de-gloria-lizarraga-de-capriles-la-madre-del-municipio-baruta/>

11 Entrevista a Gloria Lizárraga de Capriles, Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NAUb7HPCoDI&t=18s>

12 Jordan. F. “El legado de Gloria Lizárraga de Capriles, la madre del municipio”, *El Diario*, 03 de marzo de 2021. Disponible en: Artículo: <https://eldiario.com/2021/03/31/el-legado-de-gloria-lizarraga-de-capriles-la-madre-del-municipio-baruta/>

quien se convertiría en la segunda alcaldesa del municipio un periodo posterior.

Llegamos así, al año de 1992, tristemente recordado por los venezolanos. Miembros de las Fuerzas Armadas bajo una nocturnal operación intentan deponer al presidente Carlos Andrés Pérez, quien el día del alzamiento se encontraba de regreso luego de su participación en el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza. Los alzados intentaron controlar varios estados importantes del país, incluyendo la ciudad capital. Sin embargo, a medida que avanzaba la mañana y con el amanecer, se fueron disipando las opciones del grupo de complotados.

Aquella mañana, los venezolanos conocerían al para entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, su efigie desconocida pronto se convertiría en el vehículo para canalizar las distintas críticas hacia el gobierno de Pérez. Los diferentes opositores al gobierno enfilarían sus más duras críticas e incluso, más adelante, surgiría una contundente denuncia de peculado en contra del propio presidente.

En medio de aquel clima convulso se desarrollaron nuevas elecciones regionales, aquellos comicios marcaron el fin de la carrera gubernativa de Gloria Lizárraga. El municipio quedaba en manos de Ángel Enrique Zambrano, y en los anales de Baruta quedaría inscrito por siempre el nombre de su primera alcaldesa. Aquella primera experiencia de una mujer electa por el voto popular se replicaría prontamente en el estado Zulia.

El entorno electoral mantendría la misma aguda situación. Las elecciones regionales de 1992, al igual que aquellas desarrolladas en 1989, estaban precedidas por convulsos acontecimientos que dinamitaba las aspiraciones del partido blanco, pero más allá de eso, quebrantaban el sentimiento hacia el carácter institu-

cional representado en las elecciones populares. Las intentonas golpistas de 1992, habían creado un turbio ambiente previo al 6 de diciembre de aquel año, cuando los venezolanos debían acudir a las urnas para elegir nuevos gobernadores o reelegir aquellos que habían demostrado gestiones más o menos decentes. Los resultados serían contundentes en dos lecturas, en primer lugar, el carácter abstencionista se mantenía, aun cuando descendió un 4% (ver cuadro A y B), por otro lado, Acción Democrática perdía aquella posición como principal fuerza electoral en el ámbito regional, perdiendo cuatro de las once gobernaciones obtenidas en 1989.

<b>Cuadro A</b>				
<b>Elecciones 1989</b>				
	<b>Gobernadores</b>		<b>Alcaldes</b>	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Votos válidos	3.978.290	94,5	3.978.803	95,9
Votos nulos	220.346	5,5	166.703	4,1
Votos escrutados	4.198.636	100,0	4.145.506	100,0
Abstención	5.0007.486	54,9	5.007.486	54,9
Población electoral	9.205.849	100,0	9.205.849	100,0

<b>Cuadro B</b>				
<b>Elecciones 1992</b>				
	<b>Gobernadores</b>		<b>Alcaldes</b>	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Votos válidos	4.635.607	95,8	4.471.988	91,8
Votos nulos	202.473	4,2	396.662	8,2
Votos escrutados	4.838.080	100,0	4.868.650	100,0
Abstención	4.979.439	50,7	4.979.439	50,7
Población electoral	9.817.519	100,0	9.817.519	100,0

Fuente: Dirección de Estadísticas del Consejo Supremo Electoral y del Consejo Nacional Electoral.

Por su parte, el repunte de COPEI en las elecciones regionales, la reelección de Oswaldo Álvarez Paz en el Zulia y las intentonas golpistas de 1992, generaron un clima que brindaba una aparente oportunidad para el líder zuliano en las elecciones presidenciales en 1993. De esta manera, Álvarez Paz se convertiría en el candidato de la tolda verde, para lo cual debía abandonar su cargo como gobernador del estado Zulia.

El 5 de diciembre de 1993, se desarrollaron las elecciones generales, en las que los zulianos además de votar por un nuevo presidente, también debían escoger a su nuevo gobernador. De esta manera, y con un 40,74% de los votos válidos y con el apoyo de partidos como el MAS, Convergencia y URD, Lolita Aniyar de Castro obtenía la victoria y se convertía en la primera gobernadora electa por voto popular.

El nuevo gobierno concentraría sus fuerzas en tratar de construir un proyecto social, Aniyar de Castro consideraba que las bases de una buena gestión se encontraban en la posibilidad de ofrecer a los sectores más necesitados las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Había llegado al poder con el apoyo de muchos partidos identificados de izquierda, como: PCV, Liga Socialista, Bandera Roja, Movimiento Electoral del Pueblo y La Causa Radical, sin embargo, más allá de imponer un discurso ideológico su misión era principalmente trabajar por el desarrollo del estado.

Lolita Aniyar de Castro, llegaba a la gobernación con cincuenta y seis años de edad, poseía una importante formación en el mundo del Derecho Penal y la criminología, por muchos años había formado parte del cuerpo docente de la Universidad del Zulia, conocía las fortalezas y las debilidades de una entidad que ahora se encontraba bajo su dirección. La política y las responsa-

bilidades de estado tampoco eran ajenas a ella, con anterioridad había representado al Zulia en la Asamblea Legislativa y en el Congreso Nacional de Venezuela.

Durante su gestión fue diseñado el VI Plan de Desarrollo Regional, y el principal énfasis estuvo en la disminución de la pobreza, enfocándose en oportunidades para los sectores más necesitados, se trataba de un proyecto regional con un “acento profundamente social, privilegiando la justicia social, el respeto por los derechos de la gente, el contacto directo con los humildes y un especial afecto y reconocimiento a los marginados (los niños, las mujeres, los ancianos y los indígenas)”<sup>13</sup>. Uno de los aspectos más destacado en el accionar de la nueva gobernadora, estuvo representado en la capacidad de la consulta ciudadana, en este sentido, empleó diversas herramientas como el Organismo Regional de Desarrollo y el Comité de Solidaridad Humana, para sondear las realidades de las comunidades.

Aniyar de Castro quiso fortalecer precisamente el aspecto cultural, que permitiría una asimilación de los valores de justicia y equidad: “La secretaría de cultura promovió los Consejos de Poder Local de Gobierno, figura creada para la organización de diversas manifestaciones culturales de las comunidades, sin embargo, el propósito fundamental era organizar a la gente en cualquier manifestación de vida en el ámbito comunitario. Desde la Secretaría de Gobierno, se trabajó en la conformación de los Comité de Seguridad Ciudadana como una forma de participación activa de los vecinos en la constitución de mecanismos de prevención del delito”<sup>14</sup>. Su amplia experiencia en el Derecho

---

13 Jennifer Fuenmayor y Haydée Ochoa Henríquez, “Descentralización y modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela: el caso del estado Zulia”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 9, núm. 1 (enero-abril, 2003): 195-196.

14 *Ibidem*, 196.

Penal, le permitió enfocar su gestión hacia la prevención del delito, disminuir los canales de criminalidad y apostar por un sistema judicial más eficiente.

En este sentido, para Lolita Aniyar era de vital importancia el “desarrollo del capital humano como origen y destino de la acción de gobierno, y con ello el enfrentamiento y erradicación de la pobreza”<sup>15</sup>. El país que vivieron los venezolanos durante aquel periodo 1993-1995, era radicalmente distintos al país que hoy podemos visualizar, sin embargo, existían importantes y estructurales problemas que requerían de acciones inmediatas, y entre esas necesidades se encontraba el alto costo de la canasta básica, los servicios asistenciales y el plano educativo, metas que Aniyar deseaba cumplir, pero el propio contexto del país se lo impedía.

Claramente, las buenas intenciones no son suficientes, gestionar una entidad regional tan compleja e importante como lo es el Estado Zulia requiere de la comprensión de una serie de notables variables, en este sentido, el gobierno de Lolita Aniyar:

...intentó atacar la fragmentación institucional de la política social, y aunque no desarrolló una política totalmente coherente en el área de la economía social, si la tomó dentro de sus áreas prioritarias, de acuerdo con los señalamientos y directrices del gobierno central en su IX Plan de la Nación. Sin embargo, la política de apoyo al sector carece en este corto periodo de una base institucional coordinada, pese a la creación de la Oficina para la Coordinación de las Políticas Sociales y del esfuerzo que ORDEC hizo para organizar la participación de las comunidades. En general, la falta de información sistemática

---

15 Lolita Aniyar de Castro, *El Zulia que Queremos, El Zulia que Podemos Alcanzar*, Programa de Gobierno 1993-1996 (Maracaibo, Venezuela), 30.

para la toma de decisiones y la diversidad de posiciones ideológicas, fueron los elementos básicos para no lograr una política de apoyo a la economía social más coherente y efectiva durante este periodo. Además de la persistencia de una política social con tendencia asistencialista<sup>16</sup>.

Pese a ello, se esforzó también en el complejo campo de la vivienda, no prometió solventar aquel costoso problema, sin embargo, ofreció mediante el Comité de Solidaridad Humana y el Instituto de Desarrollo Social, facilidades para promover la adquisición de materiales necesarios para la construcción, por supuesto, la autoconstrucción de viviendas no solventaba los problemas existentes en materia habitacional y en algunos casos pudo agravarla debido a la falta de planificación urbanística en las comunidades.

Con respecto a la privatización, tema envuelto en polémica durante los primeros años de la década de los noventa, el gobierno de Aniyar de Castro, fue en la vía contraria. Intentó que el puerto, aeropuerto y el puente Rafael Urdaneta fuesen administrado de la mejor manera, evitando actos que pudiesen poner en riesgo el buen funcionamiento de estos tres elementos de ingreso económico para la entidad: “después de realizar una evaluación que revela corrupción, incumplimiento de los contratos por parte de las empresas privadas, falta de mantenimiento, problemas operativos y prestación de un servicio ineficiente”<sup>17</sup> el gobierno decidió

---

16 Gabriela Moran Leal, Emis Cavadias Gómez y Carlos Eduardo López, “Las organizaciones de la economía social en la Reforma del Estado en Venezuela: Caso del Estado Zulia 1989-2000”, *Tendencias Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, III, no.1 (Universidad de Nariño, Julio de 2002): 159.

17 Fuenmayor y Ochoa Henríquez, *Descentralización y modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela: el caso del estado Zulia...*, 197.

revertir paulatinamente la privatización que ya había iniciado en el estado.

Lolita Aniyar pensó que era posible establecer un proyecto social en el estado Zulia y decide presentarse a la reelección en 1995, tenía la convicción que las cosas marchaban por buen camino y era necesario darle continuidad. Sin embargo, el país había tomado otro rumbo. La intentona golpista de 1992, el caso de corrupción donde se encontraba implicado el Presidente de la República, el descrédito hacia los partidos políticos y un latente deseo que clamaba por resultados inmediatos, trajo como consecuencias que los *outsider* militares empezaran a visualizarse como opciones posibles para la dirección del país; de esa manera, Francisco Arias Cárdenas ganaría aquellas elecciones y al finalizar su mandato terminaría siendo reelecto. El país ingresaba por otra vía y un incierto horizonte aguardaba.

# De la democracia representativa al poder comunal: la fragmentación política como estrategia de deconstrucción del Estado democrático en Venezuela

María Isabel Puerta

## **Bases político-normativas de la democracia participativa**

Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se introduce el concepto de democracia participativa en reemplazo de la representatividad que hasta ese momento caracterizara al modelo político en Venezuela. La incorporación de este atributo reflejaba la aspiración del proyecto político de Hugo Chávez de “refundar una sociedad democrática, participativa y protagónica”, como quedó señalado en el preámbulo de la Constitución de 1999. Esta incorporación representa un cambio en la concepción de la democracia, al considerar otras formas de expresión directa de la soberanía que además necesitaba de un conjunto de leyes para su desarrollo, anticipando las transformaciones de naturaleza política, económica, social, educativa y cultural que

habrían de venir, con la transversalización de la constitución por el principio de la participación<sup>1</sup>.

La transición de la Constitución de 1961, que en su artículo 3 señalaba: “*El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo*” dio paso a la Constitución de 1999 cuyo artículo 5 expresa que: “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público*”.

La aspiración de profundización de la democracia se justificó en la incorporación de la participación y el protagonismo de la sociedad en la conducción política, en la evolución de un modelo de democracia que como transición desde el modelo autoritario de principios del siglo XX en Venezuela asumió el derecho al voto como su ampliación, buscando disminuir la brecha entre los mandatarios y el pueblo como soberano<sup>2</sup> pero que con el tiempo y el desarrollo no solo institucional sino además social, se fue haciendo insuficiente.

La Constitución de 1999 incorporó la noción de participación, extendiendo la que tradicionalmente se asociaba con la democracia, sin eludir la representatividad al conservar los órganos legislativos. Esta constitución da cuenta de instrumentos que no solo le reconocen al pueblo un mayor protagonismo en la toma de decisiones públicas, sino que además le facilitan herramientas

---

1 Ricardo Combellas, “Representación versus participación en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Análisis de un falso dilema” En *El Sistema Político en la constitución Bolivariana de Venezuela* (Valencia, España: Tirant Lo Blanch, 2006), 67–81.

2 Reinaldo Rojas, “De la democracia representativa a la democracia participativa y protagónica” (*Seminario Venezuela and the Caribbean: Crisis and Integration*. Centre for Latin America and the Caribbean, West Indies University, 2002).

con las cuales pueden controlar la gestión parlamentaria, como la rendición de cuentas, mecanismo de control de la toma de decisiones para la protección de la voluntad popular de la cual son mandatarios.

El modelo político desarrollado a partir de esta concepción protagónica y participativa de la democracia descansa en un conjunto de leyes que se fueron instrumentando a lo largo de las últimas dos décadas. A partir de la Constitución de 1999, comienza la confección de un complejo entramado legal sobre el que se construiría el poder popular, tratándose de un modelo incremental de cambio institucional que no estuvo presente en la propuesta inicial del entonces candidato Hugo Chávez en 1998<sup>3</sup>.

### **De la Democracia participativa y protagónica, a la Revolución Socialista del Siglo XXI y el Estado comunal: una caracterización del proyecto político revolucionario**

La noción de *democracia participativa y protagónica* ha acompañado el discurso y las acciones políticas del chavismo desde su llegada al poder en Venezuela. Sin embargo, esa aspiración daría un giro con la llamada revolución al adoptar la bandera del Socialismo del Siglo XXI, que como lo señala López Maya<sup>4</sup>, alteró “*el rumbo del país hacia un proyecto político distinto al concebido por la CRBV 1999*”, aun cuando desde las corrientes disidentes del propio chavismo se argumenta que “*el poder popular fue la piedra angular de la revolución bolivariana*”<sup>5</sup>. Ahora bien, a pesar de los esfuerzos por

3 Margarita López Maya, “Socialismo y comunas en Venezuela”, *Nueva Sociedad* (Nueva Sociedad, April 16, 2018), <https://nuso.org/articulo/socialismo-y-comunas-en-venezuela/>, 59.

4 Margarita López Maya, *El ocaso del chavismo*, vol. 124 (Caracas, Venezuela: Editorial Alfa, 2016), 105.

5 María Pilar García-Guadilla and Ulises Castro, “¿Logrará Sobrevivir El Poder Popular?,” *NACLA* (NACLA, March 11, 2022), <https://nacla.org/comunas-poder-popular-venezuela>, 1.

consolidarlo, hacia finales de su tercer mandato la preocupación de Chávez fue la falta de profundización de la revolución dadas las fallas en la consolidación del Estado comunal<sup>6</sup>.

Con el argumento de la representación del pueblo, en Venezuela se ha vivido un proceso de transformación institucional a partir de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (1999) produciendo una nueva constitución que luego mediante una enmienda constitucional (2009), introdujo cambios más profundos que terminarían modificando las condiciones para el ejercicio del poder en Venezuela. Se ha distorsionado el ejercicio tanto horizontal como vertical del poder, con el control que ejerce el Ejecutivo Nacional sobre el resto de los poderes públicos<sup>7</sup>, así como un progresivo debilitamiento de la participación, más recientemente en el marco de la promoción del *Estado comunal*<sup>8</sup>.

El discurso oficialista promovió las instancias y los instrumentos para el fortalecimiento de la participación, mientras que paralelamente en su despliegue de políticas públicas, éstas evidenciaban la profundización del control por parte del poder central. Basta con indagar sobre el entramado institucional que

---

6 María Isabel Puerta Riera, "Indicadores de democratización en los Consejos Comunales. Caso de estudio: estado Carabobo," en *Indicadores de democratización en los Consejos Comunales. Caso de estudio: estado Carabobo*. (Universidad Central de Venezuela, 2013).

7 Human Rights Watch, ed., "Una década de Chávez" Human Rights Watch (Human Rights Watch, September 12, 2017), <https://www.hrw.org/es/report/2008/09/18/una-decada-de-chavez/intolerancia-politica-y-oportunidades-perdidas-para-el>.

8 María Isabel Puerta Riera, "Democracia en transición: caracterización de la democracia venezolana en el período 1999-2013," en *Democracia en transición: caracterización de la democracia venezolana en el período 1999-2013*, 2013.

promueve ese Estado paralelo, constituido por el sistema de las misiones, en el cual D'Elia identifica cuatro impactos<sup>9</sup>:

- a) Impacto social: inclusión e igualdad social
- b) Impacto político: democracia participativa y protagónica
- c) Impacto institucional: cambios en la visión de Estado y en el papel de las instituciones.
- d) Impacto cultural: cambios en los valores, identidades y comportamientos.

El propósito estuvo en apuntalar una plataforma ideológica, con impactos *político* e *institucional*, para luego afianzar el proyecto político revolucionario a través de los impactos *social* y *cultural*. Esta estrategia respondía a la necesidad de sustituir al *Estado Burocrático* y preparar el terreno para la consolidación del *Estado Revolucionario*, todo esto sostenido por PDVSA cuyos aportes contribuyeron a financiar la implementación del sistema, propiciando la creación de organismos y entes de financiamiento caracterizados por la opacidad sobre su funcionamiento, al no estar sometidos al control legal-institucional<sup>10</sup>. Esta estrategia condujo a la pérdida de su impulso inicial pasando de ser un mecanismo de atención e inclusión, que cerrara la brecha política y económica, a ser un instrumento de control político, social e institucional para la profundización de la revolución<sup>11</sup>.

---

9 Yolanda D'Elia, *las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, 1ra ed. (Caracas, Venezuela: ILDIS, 2006), 212.

10 Luis Francisco Cabezas and Yolanda D'Elia, "La Política Social en Venezuela" (*ILDIS*, July 2008), <https://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/11681>, 10.

11 Luis Francisco Cabezas and Yolanda D'Elia, "La Política Social en Venezuela" (*ILDIS*, July 2008), <https://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/11681>, 14.

El desarrollo de la propuesta *revolucionaria* ha seguido su curso en la aspiración de consolidar del *Poder Popular*, nombre con el que se conoce al paquete de leyes orgánicas sancionadas en diciembre de 2010. Luego de la pérdida de la mayoría oficialista en las elecciones legislativas, la asamblea saliente sancionó los siguientes instrumentos legales: Ley del Poder Popular, Ley de las Comunas, Ley del Sistema Económico Comunal, Ley de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social. Dentro del denominado *Estado comunal* construido sobre la noción del Poder Popular se incluyeron la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, así como también de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de los Consejos Locales de Planificación Pública<sup>12</sup>.

El desmantelamiento progresivo de las instituciones democráticas había resistido el avance autoritario con el triunfo de la oposición en las elecciones legislativas de 2015, mientras que la Fiscalía General, el Consejo Nacional Electoral y la Corte Suprema de Justicia, continuaban alimentando la erosión de la institucionalidad del país. La Corte Suprema sigue siendo una de las instituciones más desprestigiadas del país, al ser una herramienta que el régimen no ha dudado en utilizar para avanzar en la consolidación de un sistema autoritario donde la facción dominante elimina cualquier desafío a su poder. La convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 2017 fue un recordatorio a la sociedad de que el régimen no solo controla la narrativa, sino que no tiene límites para el ejercicio autoritario del poder.

---

12 Allan R. Brewer-Carías, "La inconstitucional creación de un «estado comunal del poder popular» en Venezuela y la desconstitucionalización del Estado de derecho," [allanbrewercarias.com](https://allanbrewercarias.com) (Allan Brewer-Carías, September 14, 2011), <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2011/09/1088-1035..-Brewer.-LA-CREACI%C3%93N-DEL-ESTADO-COMUNAL-Y-LA-DESCONSTITUCIONALIZACI%C3%93N-DEL-ESTADO-DE-DERECHO-EN-VENE.pdf>.

La aprobación –bajo circunstancias cuestionables– de la Asamblea Nacional Constituyente en 2017 renovó la expectativa del *Poder Popular*, aprobando en abril de 2019 la Ley Constituyente del Plan de la Patria, como marco legislativo para avanzar en su implementación. Sin embargo, no fue sino hasta 2021 que la Asamblea Nacional de mayoría oficialista aprobó la Ley Orgánica de Ciudades Comunales, y la Ley Orgánica del Parlamento Comunal en su primera discusión, reintroduciendo el debate sobre el Estado comunal. A pesar de que los objetivos de consolidación del Estado comunal no han sido logrados en su totalidad, este permanece como una amenaza que es utilizada de manera estratégica, y que además ha logrado avanzar en la erosión institucional como instrumento del Estado paralelo<sup>13</sup>, haciendo cada vez más irrelevante las estructuras de decisión y representación política tradicionales, tanto por la asfixia financiera como por la capacidad de adjudicación de los muy escasos recursos que el gobierno central les asigna.

Ese comportamiento de progresiva desinstitucionalización ha sido clave para que el gobierno nacional haya consolidado un sistema libre de controles institucionales, fundamental en el ejercicio arbitrario del poder para alcanzar objetivos políticos superiores como su preservación. La alternabilidad ha sido sustituida por la persistencia gracias a instituciones movidas por los mismos intereses del Ejecutivo, que declaran de manera pública su adhesión al proyecto político bolivariano<sup>14</sup>, limitando con ello la

---

13 Jesús María Casal, “¿Qué implica el relanzamiento del estado comunal?”, *Prodavinci* (Prodavinci, August 9, 2021), <https://prodavinci.com/que-implica-el-relanzamiento-del-estado-comunal/>.

14 “General aclara postura pro-gobierno de la Fuerza Armada,” *Voz de América* (Voz de América, July 15, 2014), <https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela-rumores-golpe-militares-politica-wilmer-padrino-nicolas-maduro/1957129.html>.

representación plural y la participación colectiva por estar sujetas al control político del partido de gobierno.

La crítica situación que atraviesa la Venezuela del postchavismo representa un enorme retroceso, no solo político y económico, sino, sobre todo, social. Un país que habiendo sido uno de los principales productores de petróleo del mundo, y que tuvo durante décadas una de las democracias más estables de América Latina, se encuentra sumido en una profunda crisis que sigue amenazando la estabilidad de la región. La Organización de las Naciones Unidas ha reconocido que hay “restos” de democracia que salvar. Mientras tanto el país continúa siendo víctima del desconocimiento del orden constitucional (con la creación de organismos paralelos, como lo fue la Asamblea Nacional Constituyente y lo sigue siendo el Estado comunal) con el propósito de socavar las instituciones y los procedimientos democráticos, quitándole autonomía a los sujetos políticos, sus ciudadanos, impidiendo el ejercicio democrático de la elección de su propio gobierno.

### **Reflexiones finales: el poder popular y la consolidación autoritaria**

La propuesta de la *Revolución Socialista* del Siglo XXI prometía llevar la democracia participativa a los sectores que históricamente habían permanecido excluidos durante más de cuarenta años de democracia. El ascenso al poder de Hugo Chávez significó el abandono del bipartidismo tras una larga crisis que arrastró no solo a los partidos políticos y al statu quo, sino también al propio sistema político, hasta el punto de que fue dentro de su propia élite donde Chávez encontró apoyo político y financiero para su candidatura electoral en 1998. El desmantelamiento de la democracia representativa era necesario para permitir que la democracia participativa la reemplazara, sin embargo, el chavismo optó

por construir su estructura política sobre las bases institucionales existentes, alimentando con ello un sistema *hiperburocratizado* que inevitablemente derivaría en la creación de un estado paralelo. Esa institucionalidad alternativa exacerbó el clientelismo, el amiguismo y la corrupción ya existentes, pero que eran necesarios para socavar las instituciones democráticas y forzar la dependencia hacia una nueva institucionalidad redistribuidora de la renta, solo que con nuevos actores políticos, económicos y sociales que se convertirían en las *nuevas élites*.

Este proceso de cambio institucional comenzó con el Plan Bolívar 2000<sup>15</sup>, un programa de intervención social llevado a cabo por los militares que inauguraría el estrecho vínculo con los civiles, extendiéndose a todo lo largo de la burocracia estatal. Con una amplia participación en la toma de decisiones políticas clave, la institución militar asumió responsabilidades para su implementación con la justificación de brindar alivio a la crisis que enfrentaba el país<sup>16</sup>. Este ha sido un argumento recurrente a lo largo de la construcción de la nueva institucionalidad *revolucionaria*, una constante alusión a la emergencia, a lo temporal o transitorio, para introducir mecanismos autoritarios de carácter permanente.

El camino hacia un régimen autoritario, siguiendo la definición de Mainwaring y Pérez Liñán<sup>17</sup> hubiera sido imposible sin la participación de las Fuerzas Armadas. Su papel ha sido central para el avance del modelo autoritario chavista. Sin embargo, el desmantelamiento del marco institucional para la democracia ha

---

15 Harold Trinkunas, "The Military. From Marginalization to Center Stage", in *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008), 51.

16 [http://www.poderopedia.org/ve/organizaciones/Plan\\_Bolivar\\_2000](http://www.poderopedia.org/ve/organizaciones/Plan_Bolivar_2000)

17 Scott Mainwaring and Pérez-Liñán Anibal, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 114.

sido responsabilidad tanto de Hugo Chávez, quien construyó su proyecto político aprovechando las debilidades del sistema que intentara derrocar con el golpe de 1992, como de Nicolás Maduro, albacea de su testamento político. En todo caso, la institucionalidad militar ha servido de apoyo al involucrarse en el desmantelamiento de la institucionalidad democrática primero, para luego servir de soporte en la imposición de la nueva institucionalidad como aparato represor.

Encontrándose con un conjunto de instituciones debilitadas que presentaban claros signos de agotamiento, además de la presión de una clase media frustrada que cortó los lazos con la élite política y el sistema encargado de consolidar la democracia, Chávez se propuso dismantelar no solo dicho sistema, sino la idea misma de la república. La nueva institucionalidad comunal lo que aspira es deshacerse de las instituciones representativas y de control político, prescindiendo de la separación de poderes y del sistema de frenos y contrapesos, mediante un sistema asambleario controlado por el Ejecutivo Nacional sin la mediación ni contraloría de otros órganos autónomos. El peligro de la fragmentación político-institucional es que ésta puede fácilmente convertirse en un vehículo hacia la anarquía, facilitando la inevitable consolidación de un régimen autocrático.

Finalmente, y reconociendo la naturaleza autoritaria de esta dinámica política, la preservación de los espacios de representación democrática señalados por la propia Constitución de 1999 es una tarea permanente. La desafección política debe ser combatida con la decidida demanda de una representación plural y democrática frente al avance de un modelo político que desconoce los mecanismos de representación y participación (individuales y colectivos). Sin embargo, esta defensa no puede descansar exclusivamente en los partidos políticos o en la sociedad civil. Es nece-

saría la articulación entre ambos actores para hacerle frente a la arremetida (*¿final?*) del Estado comunal, que se ha convertido en un instrumento de castigo cuando el poder político se siente amenazado por la capacidad articulación entre la población (la repetición de la elección en Barinas puede ser un indicador). La tarea de organizar y crecer en la búsqueda de una mayor asociatividad es posiblemente el escenario más temido por los regímenes autoritarios, de ahí su esfuerzo por quebrar y fragmentar a los actores democráticos y su agenda.

# Rafael Ramírez Colina: “Los problemas no esperan a que se reconstruya el tejido democrático y la institucionalidad: la gente necesita soluciones”

Pedro Pablo Peñaloza

El alcalde de Maracaibo suda. Y no solamente por las altas temperaturas de la capital del estado Zulia. Rafael Ramírez Colina debe esforzarse por mantener una relación institucional con el régimen de Nicolás Maduro, ofrecer soluciones a una ciudad en ruinas y, a su vez, impulsar la lucha por la transición democrática en el país. Mucho trabajo.

Es una especie de equilibrista. En sus visitas a las comunidades no olvida la arenga política, pero está obligado a poner el acento en las soluciones. Así como se entiende con las autoridades centrales, continúa comprometido con el cambio nacional desde su partido, *Primero Justicia*. Enfrenta la amenaza del oficialismo y la crítica de quienes confunden el diálogo con colaboracionismo.

Si da un paso en falso, seguro le cae la espada de Damocles que lleva encima. Sin embargo, afirma: “Lo que es cierto es que uno no se puede quedar paralizado”.

—¿Cómo se puede ser alcalde democrático bajo un régimen autoritario?

Entendiendo que tienes como función atender a la gente para que vaya fortaleciendo los valores democráticos. Estamos convencidos de que si tú vas construyendo o reconstruyendo la institucionalidad en tu espacio, que en mi caso es el municipio, de alguna manera vas fortaleciendo esas ramas democráticas que la sociedad no ha debido haber perdido. Eso trae como consecuencia que puedas ir avanzando con la solidez del respaldo institucional para ir consolidando una gestión, más allá de la relación que tengas que tener con los organismos nacionales. En ese sentido, lo que se debe hacer es fortalecer nuestra institucionalidad a nivel municipal, para que sea como un escudo frente a los abusos autoritarios.

—Al hacer el balance tras la elección, hay quienes dicen: la oposición ganó un alcalde, pero perdió un líder político. ¿Qué opina de esta aseveración?

Creo que es lo contrario. Pongo nuestro caso en Maracaibo. Nosotros recibimos una ciudad que fue literalmente devastada. Y cuando entras en una gestión y la gente empieza a hacer contrastes, no solo agarras fortalezas como dirigente o como gestión, sino que agarras fortalezas como líder, porque la gente siente que allí encuentra un modelo que contrasta. El contraste te da la posibilidad de decirle a la gente que puedes hacer algo distinto si estuvieras en otro espacio.

¿Qué quiero decir con esto? Si tú estás trabajando por el cambio político que estamos buscando todos en 2024 y haces las cosas bien, le vas a poder pedir a la gente el favor en ese momento para que te acompañe en una propuesta de cambio integral, entendiendo que van a contrastar con el modelo que están viendo en la ciudad.

Creo que sí se pierde un poco la arenga diaria de estar como dirigente político, porque obviamente estás ocupado con los problemas. Cuando vas a la comunidad, la gente escucha la arenga, pero también quiere la solución a sus problemas. Entonces, se disminuye un poquito la arenga, pero estoy convencido de que es mucho más lo que puedes hacer desde una posición como esta, la alcaldía de Maracaibo, para fortalecer la democracia o buscar el cambio político.

-La participación electoral fomenta la convivencia y la cooperación. Desde la perspectiva del servidor público, usted debe apoyar a Maduro y viceversa. A usted le conviene que la gestión de Maduro sea exitosa en su municipio por el bien de la colectividad. ¿Cómo se lleva esta relación cuando, a la vez, se lucha por una transición democrática en Venezuela?

Creo que la conveniencia no está en que a un gobernante X o Y le vaya bien o mal; la conveniencia está en poder establecer mecanismos de solución que le puedan servir a la gente. Una de las cosas en la que algunos se equivocan es creer que nosotros estamos apostando a que al gobierno nacional le vaya bien porque eso se traduce en beneficio para la ciudad, y eso no es necesariamente así. El barril de petróleo está muy elevado y, sin embargo, no entran todos los ingresos que deberían a nuestra ciudad. En consecuencia, nosotros tenemos la obligación de mantener una

relación institucional, que eso es lo que nunca ha debido perderse en la democracia.

Uno de los valores de la democracia es la alternabilidad con representaciones distintas, que tengan la suficiente madurez para entender que la relación institucional es necesaria. Creo que lo que se perdió fue eso y se perdió a un punto en donde demócratas consagrados creen que si se hace eso, es que se está cediendo el terreno, o se está siendo colaboracionista, o nos entregamos o claudicamos en los principios. Nada más lejos de la realidad que eso.

La única forma que nosotros tenemos para demostrarle a la gente que las cosas son distintas es profesando con el ejemplo. Y la verdad es que una de las cosas que sí demostró noviembre de 2021, al menos en el caso del Zulia, es que la gente está cansada de la diatriba sin sentido. Porque tú puedes tener una lucha por la democracia como la que tenemos nosotros, que es importantísima, pero al final la gente queda como el jamón del sánduche si no consigue de ninguno de los dos bandos algún tipo de solución.

Los problemas no esperan a que se reconstruya el tejido democrático y la institucionalidad, la gente necesita soluciones y en esas soluciones tienes que tomar algunas medidas que te permitan armonizar con la institucionalidad. En esa armonización de la institucionalidad tendrás una oportunidad para seguir avanzando en los principios y valores. Nosotros estamos muy claros, tenemos que hacer que el país recupere su camino de oportunidad y progreso, que no lo tiene hoy.

Pero no es en la diatriba política desde ahorita hasta 2024 que vamos a conseguir que la gente se incline más por nosotros, es construyendo una plataforma lo suficientemente sólida que en el

Rafael Ramírez Colina: "Los problemas no esperan a que se reconstruya el tejido democrático y la institucionalidad: la gente necesita soluciones"

momento oportuno sirva para lograr el resultado que todos estamos esperando.

–Mucho se criticó en redes la actuación del alcalde de Chacao, Gustavo Duque, en el caso de los jóvenes detenidos por la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM). Pero, ¿qué otra opción tenía Duque? Si no "coopera" con el régimen de Maduro, quizá le intervienen la policía o van contra él directamente. ¿Qué hubiera hecho usted en ese caso?

No tengo los detalles exactos de cómo se originó ni cuál fue la razón de la detención, lo que sí es que nosotros estamos claros en que somos respetuosos de los derechos. El derecho a protestar en nuestro país está consagrado en la Constitución. Uno tiene una responsabilidad institucional, pero también tiene derechos constitucionales que respetar. Estamos convencidos de que protestar de forma pacífica es un derecho natural de cualquier sociedad porque es la forma de canalizar un reclamo legítimo. Mientras la protesta sea pacífica, nosotros tenemos que garantizar que los ciudadanos puedan expresarse. Lo otro es la anarquía, que no le conviene a ninguna sociedad porque eso no construye, destruye.

–Tras las elecciones de 2014, el régimen chavista arremetió contra un grupo de alcaldes opositores que terminaron destituidos, presos o en el exilio. ¿Esos antecedentes pesan al momento de tomar decisiones?

En un país donde la institucionalidad está muy debilitada, todas las actuaciones que uno haga tienen que ser debidamente pensadas, porque efectivamente todas las decisiones pueden ser afectadas por un racional político. Lo que es cierto es que uno no se puede quedar paralizado, uno todos los días toma decisiones, exigimos, reclamamos lo que consideramos nos corresponde, y no

lo vamos a dejar de hacer porque el compromiso con los ciudadanos es luchar por sus derechos.

Desde el día en que lanzamos la candidatura, sabíamos a qué íbamos. Ahora, uno tiene que ser consecuente con las cosas. Si uno es una persona formada en principios democráticos, que cree que todos los derechos consagrados en la Constitución deben ser respetados, uno tiene que seguir luchando por ello.

Ahora, ¿qué no debe hacer un alcalde? Ser el capitán de todos los reclamos que haya a nivel de derechos porque para eso están los partidos, las ONG y la sociedad civil organizada. Cuando uno se mete en estos cargos sabe que está expuesto a cualquier circunstancia, pero uno se debe a la gente que nos eligió, que exige que tú exijas, y en ese compromiso tenemos el deber de hacer lo que nos corresponda en beneficio de nuestra gente.

–Juan Guaidó visitó Maracaibo y no se vio ninguna foto con usted. ¿No se reunieron por diferencias políticas o por temor a las represalias del chavismo?

No nos reunimos por cuestión de agenda. No supe que estaba en nuestro estado hasta que comenzó su gira. Nosotros tenemos actividades y ya yo tenía una agenda que tenía la carga de trabajo lo suficientemente completa y no pudimos cruzar agendas, pero no obedece a diferencias políticas.

–Ya el país entró en una fase preelectoral, donde estará en juego la Presidencia de la República. ¿Qué tanto puede participar en ese proceso el alcalde de Maracaibo sin exponerse a la persecución y el hostigamiento de Miraflores?

Más allá de ser alcalde de Maracaibo, soy militante de Primero Justicia, mi partido tiene una línea clara de cambio político

Rafael Ramírez Colina: "Los problemas no esperan a que se reconstruya el tejido democrático y la institucionalidad: la gente necesita soluciones"

en el país, la cual yo acompaño. Nos involucraremos en nuestra responsabilidad como dirigente político, no como funcionario. En esa responsabilidad vamos a hacer lo que nos corresponda como dirigente a efectos de lograr organizar suficientemente a nuestro municipio, para que participe activamente en la búsqueda de ese cambio.

Nosotros tenemos una responsabilidad con el municipio, pero también tenemos una responsabilidad con nuestro país y la vamos a ejercer. Parte de haber llegado a esta responsabilidad municipal es entender que la gente quiere un cambio en el municipio, sí, y lo estamos logrando, pero también quiere un cambio en el destino del país donde vivimos todos. En la medida en que ese cambio se dé, lograremos tener la oportunidad y progreso que hoy no tenemos.

# Conclusión

*Democratización 20* busca contribuir con la comprensión del proceso de descentralización venezolano, sus efectos y cómo se desenvuelve el poder local en dictadura.

A modo de conclusión, precisaremos cuatro ideas que consideramos fundamentales para describir este tema:

1. Durante el siglo XX se hicieron múltiples reformas e intentos por descentralizar el poder en Venezuela, buscando una visión mucho más diversa y un mapa político con una configuración más democrática. A nivel jurídico esta descentralización incluso se profundizó con la Constitución del año 1999, sin embargo, cuando se observa la realidad política actual, Venezuela está gobernada por un régimen autoritario que concentra todo el poder del Estado en un poder central. Este régimen quita y pone competencias a los poderes regionales y locales basándose en un criterio de control y mantenimiento del poder, y no en un criterio democratizador o en la búsqueda del progreso de las otras regiones.
2. Los espacios de poder local fueron ventanas para innovar en la forma de hacer política. Es en estos espacios que mujeres como Gloria Lizárraga y Lolita Aniyar de Castro empiezan a crecer políticamente y a construir gestión desde las alcaldías y las gobernaciones. Sin embargo, este crecimiento se ve trastocado por la convulsa situación política que empieza a vivir Venezuela a finales de siglo: intenciones de golpes de Estado, protestas y descontento hacia los partidos políticos. Posteriormente se verán los efectos

de estos últimos años del siglo XX para Venezuela y la destrucción de los intentos de descentralización.

3. El Estado Comunal busca fragmentar la capacidad de asociación de la sociedad civil. Según Puerta Riera, la nueva institucionalidad comunal aspira a sustituir el sistema representativo y a gobernar mediante un sistema asambleario, sin pesos o contrapesos y sin un sistema de institucionalidad que lo frene, buscando mayor desconocimiento de las instituciones y cobrando la desafección política. La autora concluye que el único antídoto ante esta puerta a la anarquía y el control social será la defensa de los espacios de poder y presentación dispuestos en la Constitución Nacional, siempre que exista una articulación real entre la sociedad civil y los partidos políticos.
4. Según Rafael Ramírez Colina, los alcaldes tienen una responsabilidad con el municipio y con Venezuela. Cada servidor público tendrá la determinación de ejercer o no esa responsabilidad en pro de un cambio para el destino del país, buscando construir la oportunidad y el progreso que hoy no existen la nación.

Esperamos que esta edición permita comprender mejor los retos de la descentralización en Venezuela con miras a la democratización.

## Autores

Edgardo Mondolfi Gudat

Licenciado en Letras por la Universidad Central de Venezuela, M.A. en Estudios Internacionales (The American University, Washington D.C.) y doctor en Historia, *summa cum laude*, por la Universidad Católica Andrés Bello. Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia y actual primer vicedirector de la misma corporación. Fue «Andrés Bello Visiting Fellow» en el Saint Antony's College de la Universidad de Oxford, entre 2008 y 2009. Ha sido colaborador permanente del diario El Nacional. Fue Profesor Asociado (2006-2012) y Profesor Titular (2012-2016) de la Universidad Metropolitana, así como profesor invitado en el Doctorado en Historia de la Universidad Católica Andrés Bello (2013-2014). Entre sus títulos más recientes destacan: *El día del atentado. El frustrado magnicidio contra Rómulo Betancourt* (Editorial Alfa, 2013; reedición, Alfa Digital, 2016); *Diplomacia insurgente. Los primeros contactos de la insurgencia venezolana con el mundo inglés, 1810-1817* (Academia Nacional de la Historia, Universidad Metropolitana, 2014); *Temporada de golpes. Las insurrecciones militares contra Rómulo Betancourt* (EditorialAlfa, 2015) y *La insurrección anhelada. Guerrilla y violencia en la Venezuela de los sesenta* (Editorial Alfa, 2017). Es autor del volumen, de próxima aparición, titulado *La encrucijada peligrosa: López Contreras, Medina Angarita y la Venezuela de los años cuarenta* (Fundación para la Cultura Urbana).

Luis Fernando Castillo Herrera

Profesor de Geografía e Historia egresado de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador - Instituto Pedagógico de Caracas. Magíster en Educación, mención Enseñanza de la Historia. Diplomado en Historia Contemporánea de

Venezuela (Fundación Rómulo Betancourt). Cursante del Doctorado en Ciencia Política Universidad Simón Bolívar (USB). Profesor Asistente adscrito al Departamento de Geografía e Historia del Instituto Pedagógico de Caracas. Coordinador del Centro de Investigaciones Históricas "Mario Briceño Iragorry". Editor de la revista académica *Tiempo y Espacio*.

María Isabel Puerta

Politóloga. Doctora en Ciencias Sociales, mención Estudios Culturales (Universidad de Carabobo). Profesora Visitante de Ciencia Política (U.S. Government, State and Local Government, International Politics), en Valencia College, Orlando Florida. Fue Profesora Asociada, jefe de la Cátedra de Gerencia Pública en la FaCES de la Universidad de Carabobo (2000-2018). Es Investigadora Adjunta de Gobierno y Análisis Político A. C. (GAPAC), y miembro de la Red de Politólogas.

Rafael Ramírez Colina

Abogado egresado de La Universidad del Zulia. Egresado del programa de Gerencia para Abogados del IESA y del programa de Gerencia para Abogados de Yale. Militante de Primero Justicia. En 2012 fue electo diputado suplente en el Consejo Legislativo del Estado Zulia. En 2015 es electo diputado suplente de la Asamblea Nacional por el circuito 6 del estado Zulia. El 21 de noviembre de 2021 es electo alcalde de Maracaibo.

## Índice

Introducción	2
Luces y sombras de la descentralización <i>Edgardo Mondolfi Gudat</i>	4
Venezuela (1983-1995). Una mirada política al país de fin de siglo <i>Luis Fernando Castillo Herrera</i>	18
De la democracia representativa al poder comunal: la fragmentación política como estrategia de deconstrucción del Estado democrático en Venezuela <i>María Isabel Puerta</i>	35
Rafael Ramírez Colina: "Los problemas no esperan a que se reconstruya el tejido democrático y la institucionalidad: la gente necesita soluciones" <i>Pedro Pablo Peñaloza</i>	46
Conclusión	53
Autores	55