

# **¿CAMBIO DE RUMBO? ANÁLISIS DE LA RECENTRALIZACIÓN SUBNACIONAL EN GOBIERNOS DE CENTRO-IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA (2000-2015)<sup>1</sup>**

Ángel Arellano

*Doctorando en Ciencia Política – Universidad de la República – Uruguay*

*El mapa político latinoamericano se transfiguró a principios de siglo con la llegada al poder de movimientos de centro-izquierda en países como Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia y Uruguay. Esto hizo que la región se impregnara de una ola progresista que impulsó nuevos modelos de gestión gubernamental con gran énfasis en el desarrollo social, la modernización de los servicios públicos y la apertura de sus economías a nuevas inversiones internacionales. A su vez, suscitaron reformas en el área política, administrativa y fiscal que transformaron el panorama de sus países promoviendo una mayor descentralización.*

*Sin embargo, en muchos de estos países se llevaron a cabo acciones que fortalecieron la influencia del Ejecutivo Central dando paso a una serie de medidas recentralizadoras contradictorias con la retórica del momento. Este texto mira lo sucedido en la región y en especial el caso venezolano.*

La recentralización consiste en la reversión del proceso de descentralización. En éste, el Estado desconcentra y distribuye atribuciones, competencias, recursos económicos y poder político para democratizar el territorio y darle mayor nivel de independencia a los órganos subnacionales. ¿Por qué descentralizar? Existe una literatura abundante que ha estudiado las tendencias descentralizadoras modernas en América Latina desde su irrupción en la agenda política de la región en la década de los setenta, que defienden el efecto positivo de este proceso para la transparencia, la distribución del poder en el territorio y la democratización del poder público nacional en

---

<sup>1</sup> Este texto es un fragmento correspondiente al avance del trabajo de tesis doctoral del autor.

beneficio de los niveles subnacionales tradicionalmente dominados por el centro de mando ubicado generalmente en la capital de los países (Cao y Vaca, 2007, p. 252). En esta literatura predomina la afirmación de que con los procesos de descentralización la democracia gana en calidad por medio del reparto del poder y de las responsabilidades administrativas y fiscales que esto conlleva. Incluso ha sido identificada una secuencia en la trayectoria de implementación de la descentralización, coincidente en algunos países de la región (Falleti, 2006).

Sin embargo, hay otra ala donde se sostiene que no necesariamente la descentralización es un proceso que en sí mismo permite el perfeccionamiento de la democracia o que ofrece por sí solo la mejora de la eficiencia del Estado (De Mattos, 1989). Esta tensión se ha mantenido desde el inicio mismo de la discusión en torno a descentralizar o no el poder, regular o no los procesos de descentralización, e impulsar o no las autonomías locales para diversificar la toma de decisiones y las responsabilidades de gobierno en el territorio coloreando el mapa político con tonos diferentes al de la línea de gobierno nacional. No obstante, en la puja sobre la descentralización, las corrientes políticas que apoyaban este proceso terminaron imponiéndose como “políticamente correctas” y los sectores que tradicionalmente se opusieron a la desconcentración del poder y a ceder influencia y control, terminaron catalogados como “centralistas” (...) y “obstáculos” para el progreso que representaba la descentralización política, administrativa y fiscal (...).

### **Del centralismo fundamental al pragmatismo de la descentralización**

Las posiciones políticas al respecto fueron tan variadas como variado es el mundo político en sí mismo. Partidos y dirigentes de todos los colores estaban a favor y en contra (Arellano, 2015). Empero, la agenda descentralizadora como reforma necesaria para generar un Estado más eficiente, menos “pesado” e intervencionista llegó de la mano de gobiernos que estaban a la derecha del espectro y fue impulsada durante los setenta, ochenta y noventa, como vimos en detalle en el capítulo anterior. La izquierda transmutó su posición al respecto. Las bases teóricas del pensamiento marxista refrendan el “centralismo democrático” como el estadio de construcción de un nuevo Estado unitario y justo. En Lenin (2009, p. 108) encontramos la afirmación de este lineamiento que años después, revolución rusa mediante, quedó revalidado en los programas de la izquierda latinoamericana:

Engels, como Marx, defiende, desde el punto de vista del proletariado y de la revolución proletaria, el centralismo democrático, la República única e indivisible. Considera la República federativa, bien como excepción y como obstáculo para el desarrollo, bien como transición de la monarquía a la República centralista, como un “progreso”, en determinadas circunstancias especiales.

Al igual que la experiencia soviética, la de los partidos alineados en la región también derivó en un centralismo fuerte y autoritario, distante de la teoría utópica. Sobre ello hay diversa literatura disponible cuyo abordaje no es objeto de este trabajo. Sí citaremos una autora referente a manera de contexto que sirva para comprender que del “centralismo democrático” se pasó al “centralismo burocrático” condenado por los filósofos del socialismo, y que terminó siendo la síntesis del marxismo puesto en práctica.

Los partidos de izquierda fueron durante mucho tiempo muy autoritarios. Lo que se practicaba habitualmente no era el centralismo democrático, sino el centralismo burocrático muy influido por las experiencias del socialismo soviético; no la aplicación de una línea general de acción discutida previamente por todos los miembros y acordada por la mayoría, sino una línea de acción decidida por la cúpula partidaria, sin conocimiento ni debate con la militancia, limitándose ésta a acatar órdenes que nunca discutía y muchas veces no comprendía. (Harnecker, 2001, p. 12)<sup>2</sup>

En ese contexto, los partidos políticos de izquierda, que como dijimos tienen sus cimientos programáticos en la propuesta de un centro de poder fuerte y estructurado pero que toma en cuenta las células de base o unidades comunales en la formación de un aparato público que permita equidad, igualdad y justicia, fueron rotando su posición respecto a ese centro de poder, que a los efectos de la época actual se materializaba en la

---

<sup>2</sup> En otro estudio Marta Harnecker identifica una crisis teórica en la izquierda latinoamericana por la falta de un proyecto auténtico y la importación del modelo soviético y europeo: “La crisis teórica de la izquierda latinoamericana tiene, a mi entender, un doble origen: por un parte, su incapacidad histórica de elaborar un pensamiento propio, que parta del análisis de la realidad del subcontinente y de cada país, de sus tradiciones de lucha y de sus potencialidades de cambio. Salvo escasos esfuerzos en este sentido entre los que cabe destacar muy especialmente los de Mariátegui en los años veinte y los del Che Guevara en los años sesenta, la tendencia de la izquierda latinoamericana fue más bien la de extrapolar modelos de otras latitudes: el soviético, el chino. Se analizaba la realidad con parámetros europeos: se aplicaba, por ejemplo, el esquema de análisis clasista europeo a países que tenían una población mayoritariamente indígena, lo que llevaba a desconocer la importancia del factor étnico cultural.” (Harnecker, 2014)

presidencia del gobierno nacional, por la necesidad de conseguir canales de mayor viabilidad política en un continente que dejaba atrás la lucha armada, las guerrillas y los golpes militares, para abrirse paso en el camino electoral y democrático. Por ejemplo la alianza de la izquierda boliviana con el movimiento indigenista territorial, acuerdo estratégico que allanó su llegada al poder en 2005.<sup>3</sup> Fue así como la descentralización se convirtió en una bandera de la izquierda en la búsqueda de espacios de poder en el territorio, con miras a obtener el gobierno nacional. De esta forma la agenda en torno a la descentralización se abordó desde distintos lugares con posiciones y enfoques variados.

En síntesis, la descentralización entró en el juego político de la mano de aquellos que sostenían que la reducción del tamaño del Estado y su fragmentación permitiría un mayor desarrollo de los mercados y de la sociedad en general y, aunque no podemos asegurar que fue en ese mismo sentido, pero sí en el marco de esa agenda de debate en función de la reforma del Estado, los sectores progresistas se plegaron a propuestas como la regionalización y municipalización que marcaron un quiebre en el reparto del poder político en los países de la región.

Para poner en situación esta explicación en torno a la participación de la izquierda latinoamericana en las agendas de descentralización y reforma del Estado nos parece ilustrativo, exponer el caso del Movimiento al Socialismo (MAS) en Venezuela. El MAS es un partido de izquierda creado en 1971 al calor de las diferencias de parte de la dirigencia comunista venezolana con el modelo socialista propuesto por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y con la lucha armada de los sesenta. Sus fundadores provenían de la dirigencia del Partido Comunista de Venezuela (PCV) y fueron relevantes defensores de los postulados programáticos de la organización. Teodoro Petkoff, quien fue presidente del MAS y uno de los intelectuales más destacados de la izquierda venezolana, puso en perspectiva a manera de justificación del nacimiento del MAS, y como argumento explicativo de la ruptura del comunismo y la izquierda mundial, la “vertiente china” del socialismo dividida entre el proceso de

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de este argumento lo encontramos en Álvaro García Linera, vicepresidente de Evo Morales en Bolivia y uno de los ideólogos del Movimiento al Socialismo en ese país. Citamos referencia hecha por Valenzuela (2017, p. 5): “El neomarxista García Linera (2015) reconoce que la izquierda creció en Bolivia cuando se dejó de ideologismo vanguardista y se fundió en con movimiento socio-indígena de aymaras y quechuas, con los cuales entendió sus lecturas de la cárcel del joven Marx que valoraba la comunidad ancestral rural como fuente de cohesión social.”

“revolución cultural” y el proceso de democratización (o reforma) contra aquella “revolución”:

En el primero, la lucha contra el burocratismo, con evidente participación popular pero también [la] manipulación de ella condujo a un clima de intolerancia y represión interna y la consolidación de nuevas burocracias; en el segundo, la democratización desde lo alto, evitando celosamente toda movilización popular y, por tanto, con una fuerte componente burocrática, compromete sus propios propósitos en un proceso por demás lleno de trampas e incertidumbres. (Petkoff, 1989, p. 39)

En esa explicación se desprende un matiz en el que se critica la “democratización desde lo alto” como un proceso diferente de lo propuesto por la nueva izquierda moderada latinoamericana. Izquierda que, no podemos perder de vista, cuando llegó al poder en la mayoría de los países de América Latina, no abandonó al Partido Comunista en sus coaliciones gobernantes (ejemplo MVR-PCV; FA-PCU; Concertación Chile; Bolivia MAS-PCB). Sin embargo, con el nacimiento del MAS, buena parte de la militancia izquierdista se plegó a la reivindicación de criterios más moderados y se atrincheraron en circuitos (o distritos) territoriales que les permitieron llegar a la Cámara de Diputados y de Senadores, y, posteriormente, con la puesta en marcha de la regionalización y la municipalización, a estados (provincias o departamentos) y municipios desde donde apuntaban hacia una expansión gradual que sirviera de trampolín para una candidatura presidencial. El MAS se convirtió en poco tiempo en el mayor partido de izquierda del país y en uno de los más importantes a nivel regional, logrando, entre otras cosas, cohabitar con el bipartidismo que protagonizaba la socialdemocracia (Acción Democrática) y la democracia cristiana (Copei).

Si bien el ejemplo del MAS venezolano es peculiar por el “gradualismo” con el que logró una mayor presencia en el territorio y por el pase a la militancia democrática en la década de los setenta cuando en la región buena parte de la izquierda se peleaba con las dictaduras militares derechistas que todavía gobernaban varios países (Uruguay, Argentina, Chile, entre otros), sirve para aterrizar a grandes rasgos una explicación del cambio programático que hizo de la descentralización no solo un proyecto de corte pragmático para la izquierda, sino también un paradigma estratégico que permitía la subsistencia y la viabilidad política en contextos donde los gobiernos nacionales democráticos, que tenían el dominio del territorio y por ende del Congreso, estaban del centro hacia la derecha. Por cierto que no es menor mencionar que los países que

estuvieron bajo regímenes dictatoriales de derecha en los setenta y ochenta, al superar esos episodios vieron el ascenso de gobiernos cuya orientación ideológica y programática también estaba del centro hacia la derecha.

En ese sentido hay ejemplos precisos que demuestran esta táctica: el Frente Amplio en Uruguay con el gobierno del departamento de Montevideo como principal bastión al que llegaron luego de participar en las legislaturas de la democracia a partir de 1985; el MAS en Venezuela con la gobernación del estado Aragua desde la primera elección universal de gobernadores en 1989. Como alternativa a la centro-derecha que promovía la descentralización para reducir el Estado y liberalizar el mercado, los sectores progresistas proponían una descentralización como eje democratizador de la toma de decisiones y promotor de la participación ciudadana, y una economía que no estuviera librada a la acción irrestricta de las leyes del mercado sino regulada por un Estado presente y activo.

El acceso a estos espacios de poder territorial permitió la proyección de los programas nacionales de la centro-izquierda a partir de experiencias locales. Empero, la llegada de estos sectores al poder nacional no solo se debió a este hecho, sino que derivó de un proceso de ascenso de nuevos movimientos, coaliciones de partidos y líderes carismáticos que irrumpieron en la escena política con el inicio del nuevo siglo.

Este relato pretende aportar una explicación inicial aproximada. No aspira dar una narración total de los hechos. Buscamos poner en contexto la trayectoria histórica de la descentralización como bandera de los movimientos políticos latinoamericanos y en especial de la izquierda, que es el sector que tiene nuestra atención en esta investigación.

### **Refundar la patria (o comenzar desde cero)**

A principios de la penúltima década del siglo XX, Francia era uno de los países más centralizados de Europa occidental. Sin embargo, el socialista Francois Mitterand, entonces presidente, impulsó una serie de cambios en la organización del Estado con miras a potenciar la inserción internacional y el desarrollo económico de su nación. El líder francés anunció que “Francia necesitó de la centralización para construirse como nación. Ahora necesita de la descentralización para no destruirse como nación” (citado por Universidad de la Frontera, 2016, p. 16). El llamado no solo establecía una diferencia entre ambos momentos, la fundación de la república y una anunciada

refundación, sino que posicionaba a la descentralización como un proceso necesario para la apertura y la diversificación de las tareas del Estado que transfería poder a representantes electos en los departamentos y comunas. Y en el camino aprovechaba borrar la tutela centralista de la época de Napoleón Bonaparte. Mucha agua pasó debajo del puente durante ese tiempo. En 2018 Francia se consolidó como la sexta economía del mundo, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.<sup>4</sup>

La izquierda redescubre la sociedad civil como lugar de contra-poderes, como espacio social de cultura; y otorga a ese espacio los contornos políticos y administrativos de cada región. Algunas de las justificaciones del proyecto de ley de descentralización fueron la necesidad de hacer entrar al país de manera irreversible en la vía de la descentralización. El proyecto de ley presentado por el gobierno de François Mitterrand tenía por objeto transferir el poder a los electos, a los representantes de las colectividades territoriales libremente designados por sus conciudadanos y hacer las comunas, de los departamentos y de las regiones, instituciones mayores, es decir, libres y responsables. Esto se calificaba como un acto de confianza en los franceses, en su capacidad de autogestión. (Rubio, 2006, p. 3)

¿Pudo esta situación tener alguna similitud con la incorporación de la agenda sobre descentralización en América Latina? Al igual que la Francia de Mitterrand, la gran mayoría de los países de la región eran estados unitarios fuertemente centralizados. En la actualidad apenas cuatro se declaran formalmente como federales, y, uno de ellos, Venezuela, es caso de excepción al no contar con una cámara de representación territorial o Senado. Sin embargo, todos, algunos más temprano y otros más tarde, se insertaron en la movida descentralizadora. Así como François Mitterrand introdujo desde la izquierda la idea de la descentralización en la escena política francesa como una reforma necesaria para repotenciar la economía y el desarrollo, en América Latina ideas similares permearon los sistemas políticos, diversos y diferentes a los europeos. Estas ideas fueron desembarcadas por liberales, pero la izquierda, llegado el momento de decidir, también estuvo de acuerdo. La descentralización avanzó tanto como se pudo, o tanto como lo permitieron los gobernantes de turno, y en la primera década del nuevo siglo, luego del desarrollo de muy variados procesos de descentralización, el Estado

---

<sup>4</sup> World Economic Forum. (18 de abril de 2018). *The world's biggest economies in 2018*. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/the-worlds-biggest-economies-in-2018/>

nacional decidió recobrar poder y reconcentrar las decisiones y administraciones, de la mano de gobiernos referentes del progresismo de izquierda. Volvieron las corrientes centralizadoras. Esto sucedió en un momento particularmente singular: América Latina vivía el boom de la bonanza de las materias primas y en esa ola se encontraba el apogeo de los gobiernos progresistas que hicieron de la izquierda una suerte de avalancha que controlaba la mayoría de los países de la región. Si el centralismo había sido una fórmula para la consolidación de los Estados y la descentralización una herramienta política para la diversificación económica y el crecimiento, ¿la vuelta al centralismo se hacía atendiendo un criterio exclusivamente económico? ¿O al igual que la descentralización tenía un fuerte componente político como palanca de apoyo? Son estas las preguntas que inspiran este trabajo en el buscamos encontrar elementos que permitan despejar las razones de la izquierda para recentralizar el poder en países donde gobernaban con amplias mayorías y un espaldarazo económico inédito.

La descentralización no puede ser entendida sólo como un simple problema de transferencia de competencias y de recursos, o de mejorar las formas de representación política –generalmente manejados de manera tecnocrática– sino del rediseño del conjunto de la estructura del Estado; es decir, no se trata de producir modificaciones parciales sino crear un nuevo Estado. (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008)

Una revisión de la literatura disponible sobre el devenir de las políticas de control territorial de los gobiernos de centro izquierda en América Latina entre los años 2000 y 2015, dejan ver un continuo interés por la preservación y posterior fortalecimiento del centro de mando en el desarrollo de las provincias y localidades. Como veremos más adelante, la actitud inicial fue la de desconcentrar el poder, profundizar el proceso de descentralización e incluso ampliar sus apoyos constitucionales con miras a ornamentar un proceso irreversible. Sin embargo, hubo modificaciones en el camino y cambio de decisiones. Es por ello que hemos orientado nuestra exploración con un enfoque de orden cualitativo, el hermenéutico dialéctico, que nos permite reconstruir e interpretar el objeto de investigación desde la comprensión y explicación de la información disponible así como de las experiencias obtenidas en el transcurso de la investigación.

La recentralización hace una función inversa a la descentralización: re-empodera al Ejecutivo para que decida y conduzca desde el centro la acción administrativa, fiscal

y política en el territorio. Esto no es ajeno a la historia de la región, porque en América Latina los gobiernos han tenido una fuerte tradición centralista y la descentralización es relativamente un fenómeno nuevo, lo extraño es que los más fervientes promotores de la descentralización como instrumento de profundización democrática de la nación y su ciudadanía, sean quienes la despachen para volver a la concentración del poder en la autoridad central.

Algunos investigadores se han dado la tarea de estudiar la recentralización como suceso relevante en el siglo XXI. Malgouyres (2014), por ejemplo, sostiene que se recentraliza para relegitimar al Estado central, pues su legitimidad ha sido afectada en los años noventa con los resultados de la descentralización como proceso de transformación del Estado. Explica lo siguiente:

Se recentraliza porque después de treinta años de lógica globalizadora el concepto de Nación vuelve a aparecer con fuerza, acompañado a veces, de una reivindicación “identitaria”, patriótica o populista. Se recentraliza bajo la presión social por más igualdad o, paradójicamente, guiado por los consejos de ciertas organizaciones internacionales. (Malgouyres, 2014)

Duarte (2012, p. 317) sugiere una interpretación sobre la causa de las políticas recentralizadoras, y para ello examina el caso de Colombia, un país gobernado por sectores liberales en lo que va de siglo. Según el autor, la recentralización no responde exclusivamente a un proceso gestionado por el Ejecutivo central, pues su puesta en marcha obedece a dinámicas “multifactoriales” entre las que se ubica la corrupción en el territorio, los actores ilegales que toman los poderes descentralizados y la participación del narcotráfico en instancias de poder nacional, regional y local. No obstante, no encontramos bibliografía disponible enfocada al estudio de la recentralización en los gobiernos de izquierda, salvo algunos análisis de casos que citamos en este proyecto, en los que se menciona la existencia de un incremento en la influencia del poder nacional en detrimento de los gobiernos subnacionales.

Existen esfuerzos teóricos que han divisado las tensiones entre centralización y descentralización (Albuquerque, 2004; Coraggio, 2004; Daughters y Harper, 2007; Falleti, 2006; Payne M. y Perusa, 2007). La descentralización se entiende como la evolución de la centralización en el marco de la democracia moderna y la globalización: la socialización del poder y de la economía partiendo de la autonomía política y

administrativa. Empero, es una dinámica que está sometida a cambios. Camejo y Gallicchio (2005, p. 67) defienden que no hay un sistema político-administrativo exclusivamente orientado hacia la optimización del uno por el otro: “[...] como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aun para sectores limitados de la organización de un Estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos”.

En el proyecto de investigación que presentamos, pretendemos ocuparnos de los cambios que se han generado para que el poder vuelva al centro.

### **Ante la descentralización ¿débil? una recentralización ¿fuerte?**

Con el pasar de los años ha estado presente la dicotomía entre la literatura que apoya una (nueva) profundización del proceso de descentralización y otra crítica de los resultados producidos por éste. Encontramos en Cao y Vaca (2007) una discrepancia sólida con la actualidad de la descentralización identificando fallas relevantes en su implementación:

[...] no hubo actores sociales capaces de garantizar condiciones mínimas en el ámbito del aparato público para el desarrollo de la descentralización.

Por otra parte, no se tomó en cuenta que muchos de los sistemas políticos locales y regionales funcionaban bajo la lógica del patronazgo y el clientelismo. Ocurrió así que en estos casos, la descentralización reforzó el poder de gobiernos que resultaban ser más herméticos a la participación ciudadana que la que era el gobierno central, a pesar de la “distancia” en que se encontraba. (Cao y Vaca, 2007, p. 263)

En el caso de Ecuador la incorporación de la nueva Constitución de 2008 que introducía importantes reformas en materia de descentralización y autonomía regional y local, al calor del discurso transformista de la Revolución Ciudadana y su máximo dirigente, Rafael Correa, derivó en un ejercicio de recentralización y resignificación del Estado que trajo consigo el incremento exponencial de la participación central en las decisiones y gestiones del territorio. Al respecto Correio y Naizot (2016, p. 90) afirman que “se puede vislumbrar el riesgo de reducción del ímpetu democratizador a una ficción progresista. Nos parece existir [sic] procesos contradictorios en cuanto a la

performatividad de las lógicas discursivas de la emancipación y sus aplicaciones reales en la materialidad del Estado”.

Algunos investigadores afirman que el reempoderamiento del centro se buscó como estrategia base para la implementación de proyectos de gobierno reivindicadores de los valores de la izquierda progresista pero en un nuevo contexto donde la figura del presidente, la centralidad de su personalidad generalmente carismática (Chávez, Lula, Kirchner, Morales, Correa) llegó a ser el factor determinante:

[...] la lucha política ha sido y es por el gobierno central, predominando los caudillos que buscan con formas grotescas o sutiles perpetuarse en el poder y acumularlo. Se naturalizó lo que el propio Laclau (2005) sentenció como la necesaria presidencia fuerte para hacer transformaciones bloqueadas por las oligarquías, recordando que también hay liderazgos carismáticos que se prologan por mucho tiempo [...] Ese ardor presidencialista con tintes autoritarios también se cuela en el culto a la reelección en el eje bolivariano (con Ortega en Nicaragua como record), o en las formas más personalistas de los museos en los pueblos natales (Evo) o los mausoleos faraónicos (Kirchner). (Valenzuela, 2017, p. 3)

Cada país ha tenido su realidad particular. Nos sostenemos en Ellner (2012 y 2013) para afirmar que dentro de la ola de izquierda que gobernó a América Latina durante los primeros 15 años del siglo XXI, existían diferencias notorias. Los discursos y actuaciones más radicales se encontraban en los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, al tiempo que en otros como Brasil, Uruguay e incluso Argentina, había mayor moderación y espacios de apertura al diálogo gobierno-oposición siguiendo una retórica progresista pero “aflautada”, según Borón (2008, p. 26). No en vano en estos últimos países se registraron más episodios de leyes y reformas aprobadas por todo el espectro político mientras que en los primeros se imponía la mayoría simple del sector oficial. Un detalle relevante es que esa mayoría estaba articulada, en el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia, por intermedio de partidos políticos débiles enfocados fundamentalmente en la tarea electoral, en comparación con la fuerza política del PT en Brasil, FA en Uruguay y PJ en Argentina, cuyos lazos con los sectores populares y los movimientos sociales eran más sólidos y de mayor trayectoria histórica. Esa “debilidad” estructural estuvo en segundo plano debido al fuerte apoyo que mostraban los gobiernos tras los eventos electorales, sin embargo, quedó evidenciada una vez las figuras principales, Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador, dejaron de ser presidentes y sus

sucesores siguieron al frente de las organizaciones con sustantivos cambios de dirección. Bolivia se excluye pues a la fecha de esta redacción (julio de 2019) Evo Morales se mantiene como presidente y favorito para una cuarta reelección.

## **La recentralización**

En la América Latina de inicio del siglo XXI hay cambios importantes. El mapa político se transfigura. Movimientos de centro-izquierda<sup>5</sup> asumen el poder en países como Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia, Uruguay. Esto hace que la región se impregne de una ola progresista promovida por los gobiernos más importantes del vecindario los cuales impulsaron nuevos modelos de gestión gubernamental con gran énfasis en el desarrollo social, la modernización de los servicios públicos y la apertura de sus economías a nuevas inversiones internacionales (Cepal, 2014; Carrión, 2003). A su vez, suscitaron reformas en el área política, administrativa y fiscal que cambiaron el panorama.

En esta nueva visión de Latinoamérica los primeros quince años del siglo XXI (2000-2015), ¿qué lugar tiene la descentralización? ¿Qué pasa con los gobiernos subnacionales y su relación con el gobierno central?

Los sectores que asumen el poder en este tiempo han sido defensores de la descentralización de los recursos, las decisiones y las competencias como bandera de su propuesta político-ideológica: reforma del Estado para una mayor democratización con participación ciudadana, mayor estado de bienestar, desarrollo local, y empoderamiento del gobierno territorial (Arditi, 2009; Bresser-Pereira, 1998; Carrión, 2003; Panizza, 2008; Stoessel, 2014; Velásquez, 2003).<sup>6</sup> También, siguiendo una orientación político-pragmática, la izquierda apoyaba los procesos de autonomía subnacional en búsqueda

---

<sup>5</sup> En el contexto político latinoamericano se ha producido una sinonimia genérica entre los términos “progresismo”, “centro-izquierda” e “izquierda” (Antía 2011, Barton et al., 1999; Bringel y Falero, 2016; Clacso, 2012; Cortés, 2012; Feres, 2008; Gallegos, 2012; Gudynas, 2013; Martner, 2011; Moreira, 2006). Los movimientos y gobiernos que se encuentran en este lado del espectro político, no alineados con los partidos políticos tradicionales (en su mayoría liberales o conservadores), se han autodenominado de esa forma para diferenciarse. Existe dentro del progresismo una gran diversidad generada por las distintas trayectorias históricas, ideológicas e institucionales presentes en los respectivos sistemas políticos de América Latina. Adopto el término “centro-izquierda” porque los sectores políticos estudiados comparten ese eje ideológico. Aclaramos que no es tema principal de esta investigación profundizar en la ubicación ideológica de los partidos y gobiernos de la región.

<sup>6</sup> Debemos destacar que la puesta en marcha de la descentralización ha estado asociada desde principios de los ochenta en adelante con el programa neoliberal de grupos de élites que perseguían la disminución del tamaño del Estado central. Sin embargo también era apoyada por movimientos sociales identitarios en la búsqueda de empoderar sus localidades. Tal como señala Lalander (2011, p. 64), si bien estos sectores tenían interpretaciones y justificaciones diferentes, manifestaban una fe común en la descentralización.

de mayor factibilidad electoral para crecer políticamente a través del triunfo en municipios y provincias como plataforma para llegar al Estado nacional (Boisier, 1997; Cao y Vaca, 2007; Errejón, 2012; Faguet, 2016; Garcé, 2007; Mascareño, 2008, p. 32; Pearce, 2004). Vale decir que algunos ideólogos de izquierda afirmaron que dentro del proyecto ideológico contenido en el llamado “Socialismo del Siglo XXI”, el potenciamiento de la descentralización serviría para efectivizar la coordinación de los planes de desarrollo a nivel nacional y local (Borón, 2008, p. 41; Monedero, 2011, p. 24).

Sin embargo, según diversos autores, en muchos de estos países se llevaron a cabo acciones que fortalecieron la influencia del Ejecutivo Central dando paso a un proceso de recentralización contradictorio con la retórica del momento. En algunos casos, como en Venezuela, el sector progresista que asumió el poder en 1999 impulsó una nueva Constitución Nacional votada mayoritariamente en un referendo que definió al Estado venezolano como “federal y descentralizado” (artículo 4, CRBV), y, además, consagró que “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (artículo 158, CRBV). La nueva Carta Magna menciona el propósito de la descentralización en otros once artículos, no obstante, todo este “peso” constitucional no impidió que se llevaran a cabo reformas a instrumentos clave como la Ley Orgánica de Descentralización que suprimió, entre otras cosas, diversas competencias de las entidades territoriales (estados) y amplió los controles en las transferencias de recursos a las regiones del país; tampoco detuvo la aprobación de las “Leyes del Poder Popular” que reglamentaron la instalación de estructuras paralelas a los gobiernos subnacionales dirigidas y supervisadas por la Presidencia de la República como las comunas, el parlamento comunal, entre otras.

Malgouyres (2014) nos ofrece un punto de vista que encuadra en nuestra visión sobre la descentralización en América Latina con el inicio del nuevo siglo:

En el año 2000 se oyen nuevas voces, especialmente en países latinoamericanos gobernados en ese momento por partidos de izquierda, que exigen una vuelta a menos individualismo, a un mantenimiento de los servicios públicos y menos relevancia de la ideología neoliberal. Estos países promueven el principio de igualdad y no tanto el principio de libertad, traído por la globalización y el libre comercio con el fin de acabar

con las disparidades flagrantes que se han desarrollado a lo largo de los treinta años anteriores. La recentralización encuentra su lugar en el posicionamiento político-ideológico defendido sobre todo en Argentina y Brasil durante los últimos diez años.

Tal como refieren Dickovick y Eaton (2004) “[...] entendemos recentralización en gran parte como una serie de cambios diseñados para revertir las reformas anteriores que amplió la autonomía subnacional y por lo tanto limita las prerrogativas del gobierno nacional”, reformas que han sido centrales en el programa político de los movimientos de centro-izquierda latinoamericanos dando paso a lo que Acosta (2012) y Burbano (2015), entre otros, definen como “el retorno del estado”. Nuestra investigación pretende explicar el porqué de estos cambios.

### **El problema y sus interrogantes**

Los Estados latinoamericanos entraron a generar nuevos proyectos de país y modelos de desarrollo con el inicio del siglo XXI y el ascenso al poder de fuerzas políticas de centro-izquierda (Antía, 2011; Moreira, 2007; Pomar, 2010; Ríos, 2015; Stoessel, 2014). ¿Qué lugar ocupa la descentralización en estos nuevos proyectos de país? Investigadores como Cravacuore (2014, p. 7) plantean que existen procesos de recentralización en América Latina: “[...] más allá de los matices nacionales, presenciamos la emergencia de un proceso caracterizado por la reversión de la descentralización administrativa y su consecuente impacto sobre la política”. Incluso, el autor señala las conductas autoritarias como móvil de este proceso de recentralización:

Los intentos de mejorar la gobernanza local chocan contra los estilos de gestión tradicionales, las prácticas políticas históricas y las conductas autoritarias de muchos dirigentes políticos. Por ello, la recentralización no encontraría mayores obstáculos en limitar la descentralización política y limitar con ello la democracia local, dejándola limitada a la rutina de los procesos electorales. (Ibídem)

Otros como Olmeda (2014, p. 143) consideran que los ejecutivos nacionales han impulsado políticas de recentralización con intención de recuperar responsabilidades y prerrogativas toda vez que ha existido cierta “incapacidad” en el territorio, “desde la perspectiva del centro”, para proveer adecuadamente los servicios públicos y

suministros otorgados por el Estado, que en décadas anteriores fueron transferidos a los niveles subnacionales.

Algunos países del vecindario presentan estas prácticas. En Colombia, una república unitaria que como ya comentamos ha sido gobernada por la derecha durante los últimos años, es uno de los casos que muestra elementos de recentralización, lo que nos confirma que este fenómeno no es excluyente del desenvolvimiento de la centro-izquierda en el poder. Valencia-Tello y De Chueiri (2014) identificaron fallas en el proceso de descentralización colombiano que dieron pie a una actividad recentralizadora. Para estas investigadoras, la falta de solidez de las leyes y reglamentos dispuestos para tal fin permitió la erosión de la desconcentración del poder y de la distribución de recursos al gobierno en el territorio:

El marco normativo que transfiere competencias y otorga autonomía a las entidades territoriales no es suficiente, si esto no se acompaña de reformas institucionales responsables y programas de capacitación y entrenamiento que permitan fortalecer las capacidades de autogobierno a largo plazo de las entidades territoriales y las capacidades de comunicación, cooperación y coordinación entre funcionarios y entidades en diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, como nuestro foco de atención son las administraciones progresistas, veamos algunos ejemplos: sobre la recentralización en Perú bajo el gobierno del presidente Ollanta Humala, quien ascendió al poder en 2011 por medio de una coalición de partidos de izquierda (Partido Nacionalista Peruano, Partido Comunista, Partido Socialista, Partido Socialista Revolucionario, Movimiento Político Voz Socialista y Movimiento Político Lima Para Todos), López (2015) manifiesta lo siguiente:

La política de recentralización se inicia en el 2014 y se acentúa en 2015 en el que el gobierno central se auto-asigna el 75% del presupuesto en el nivel nacional. El gobierno nacional arguye, por un lado, una supuesta incapacidad de gasto de los gobiernos descentralizados y, por otro, un alto nivel de corrupción en ellos. Pero el gasto ejecutado por los gobiernos descentralizados al 31 de agosto llega al 35.3%, cifra superior al ejecutado por algunos sectores del gobierno central (Salud, Mujer, MIDIS y Ambiente) y la corrupción corroe más al gobierno central que a otras instancias del gobierno. (*La República*, 8 de octubre de 2015)

Dickovick y Eaton (2004) en un estudio de casos sobre la recentralización en Argentina y Brasil describen sorprendentes cambios en la autonomía de ingresos, autonomía de gastos y autonomía de endeudamiento en el territorio:

Con respecto a la autonomía de los ingresos, los presidentes de cada país han propuesto una variedad de sorprendentes cambios re-centralizadores de cambios contra los gobernadores de oposición (...) Con respecto a la autonomía de gastos, los presidentes han tratado de reforzar la influencia del gobierno federal sobre las decisiones de gasto que han sido formalmente descentralizadas. En ambos países [Brasil y Argentina], los presidentes han tratado de forzar a las autoridades subnacionales para pasar sus transferencias a gastos prioritarios establecidos por el gobierno federal. Con respecto a los autonomía préstamos y endeudamiento, los presidentes han tratado de privatizar o cerrar los bancos anteriormente propiedad de los gobiernos subnacionales.

Igualmente, en *The centralism of "Twenty-First-Century Socialism": Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia*, Eaton (2013) advierte que el Ejecutivo central ha tenido una participación decisiva en el proceso de recentralización de estos países gobernados por sectores progresistas en la primera década del siglo XXI, atendiendo a motivaciones políticas y de acumulación de poder: “Los tres presidentes [de Venezuela, Ecuador y Bolivia] intentaron enmarcar la recentralización en términos ideológicos consistentemente tratando de desacreditar a líderes de la oposición como oligarcas que han sido desplazados de la política a nivel nacional y que ahora están tratando de reagruparse en contextos subnacionales”. Sobre el caso ecuatoriano encontramos un hecho que sirve para ilustrar cómo se ha actuado desde el centro de mando en detrimento de la provincia:

En 2007, el Ejecutivo de [el Presidente] Correa utilizó poderes para crear un nuevo *Ministerio del Litoral* (Ministerio de la Costa), que consolidó las oficinas de todos los principales ministerios (Salud, Cultura, y Educación) en un solo *Super Ministerio*, ubicado en Guayaquil. Esta creación burocrática fue pensada para aumentar la penetración del Gobierno Nacional en la Costa y aumentar su agilidad para responder a las demandas locales. El control sobre la estructura organizativa de la burocracia nacional dio habilidad sustancial al Presidente para maniobrar en las luchas con los gobiernos subnacionales [cursivas nuestras]. (Dickovick y Eaton, 2013)

Otros investigadores se han dedicado a revisar debilidades en los procesos de descentralización regionales que derivaron en el incremento del poder del gobierno nacional. Citamos una referencia sobre el caso argentino:

No se tomó en cuenta que muchos de los sistemas políticos locales y regionales funcionaban bajo la lógica del patronazgo y el clientelismo. Ocurrió así que en estos casos, la descentralización reforzó el poder de gobiernos que resultaban ser más herméticos a la participación ciudadana que la que era el gobierno central, a pesar de la “distancia” en que se encontraba. (Cao y Vaca, 2007, p. 263)

En Chile, país gobernado la primera década del siglo XXI por presidentes socialistas de la Concertación de Partidos por la Democracia (izquierda, centro-izquierda y centro), las limitaciones en competencias y atribuciones a los órganos subnacionales ha derivado en el debilitamiento de la integración de la ciudadanía en los procesos de desarrollo territorial:

Existe una insuficiencia política y democrática en los gobiernos regionales que limita la puesta en marcha de una política de desarrollo (...) Esta insuficiencia que se puede reconocer en el problema de las competencias limitadas y en el déficit democrático, tiene una consecuencia de peso en la incapacidad de los gobiernos regionales para generar procesos de integración social basados en la configuración de una identidad territorial ajustada al contorno de la región. Esto nos parece de vital importancia puesto que el desajuste entre las instituciones políticas regionales y las identidades colectivas que se configuran en los territorios que integran esas regiones, obstaculiza el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de desarrollo regional. (Thayer, 2011)

Sobre el caso venezolano, Rachadell (2008) manifiesta lo siguiente:

En abierta contradicción con las declaraciones constitucionales sobre el federalismo y la descentralización, desde el inicio de la vigencia de la nueva Carta se inicia un proceso de concentración del poder y de centralización de la Administración, que se realiza mediante leyes y omisiones legislativas, actos y actuaciones de la administración, vías de hecho, decretos leyes, que son anteriores y posteriores al intento fallido de reforma de la Constitución. (2008, p. 112)

Mascareño (2007, p. 12) afirma que existe una honda recentralización vivida en Venezuela en los últimos tres lustros: “Los acontecimientos han apuntado hacia la eliminación progresiva de las reivindicaciones territoriales de la década de los ochenta y noventa. Así, la oferta de la profundización de las autonomías estatales y locales, entró en conflicto con el espíritu autoritario y militarista del régimen”.

El caso uruguayo, en contraste, presenta características que lo diferencian de los otros procesos recentralizadores advertidos en América Latina. Durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2010), líder del progresista Frente Amplio<sup>7</sup>, se promulgaron reformas para descentralizar el poder en el territorio creando el tercer nivel de gobierno. Ha sido el último país de la región en plantearse la reforma institucional (Arocena, 2013). No obstante, hemos encontrado literatura que resalta las debilidades de estas reformas y señalan la resistencia de las autoridades municipales a la apertura de mecanismos de innovación democrática (Freigedo, 2015). En *Análisis de redes intergubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: por primera vez existen municipios*, Veneziano (2012, pp. 101-102) sostiene que la descentralización uruguayana se corresponde más con un diseño desconcentrado que descentralizado:

Depende del proyecto político estratégico en el que el papel fundamental corresponde al partido de gobierno. Este tiene un componente paradigmático que se plasma en un diagnóstico de los problemas y en las propuestas políticas más acertadas para resolverlos, sobre todo cuando son descentralizaciones “desde el centro”. El elemento para nosotros fundamental para determinar el carácter neoconservador o “democratizante” de este proyecto es el componente redistributivo de las políticas y el carácter inclusivo de la democracia.

Nuestra pregunta es: *¿Por qué se generan procesos de recentralización en los gobiernos de la izquierda en América Latina si este sector político ha sido defensor de la desconcentración del poder y de la distribución de los recursos en los niveles subnacionales de gobierno como un mecanismo de fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana?*

---

<sup>7</sup> Coalición conformada por las siguientes organizaciones: Movimiento de Participación Popular, Partido Socialista, Asamblea Uruguay, Partido Comunista, Alianza Progresista, Nuevo Espacio, Vertiente Artiguista, Partido Obrero Revolucionario, Partido por la Victoria del Pueblo y el Partido Socialista de los Trabajadores.

En otras palabras: *¿Por qué existe recentralización en gestiones de gobiernos progresistas si la descentralización ha sido históricamente una bandera del progresismo y de la izquierda?*

Explicaremos el proceso de recentralización en Latinoamérica tomando como casos de estudio tres países gobernados por movimientos progresistas en los primeros 15 años del siglo XXI: Argentina, Ecuador y Venezuela. ¿Por qué estos y no otros? Fueron seleccionados atendiendo las siguientes razones: los tres países han sido gobernados por sectores progresistas que comparten características esenciales de la centro-izquierda en la región: crítica persistente al neoliberalismo, tensión en su relacionamiento con Estados Unidos, lucha contra los sectores políticos tradicionales, anuncio de un proyecto político con pretensiones refundacionales, discurso y acción gubernamental centrada en la expansión de la influencia del Estado, los programas sociales y la inversión y el gasto público, entre otros elementos en los que coinciden; sin embargo, a pesar de encontrarse a la izquierda del espectro político, cada país tiene características que diferencian su proceso de descentralización/recentralización y que consideramos relevantes contrastar. Mencionamos algunos datos que sustentan esta apreciación: Argentina y Venezuela son Estados federales según sus constituciones pero ambos sistemas tienen esquemas radicalmente disímiles: por ejemplo, en el venezolano, a diferencia del argentino, no existe Cámara del Senado, las regiones tienen escasa autonomía operativa y la legislación subnacional es prácticamente irrelevante. En vez de Estado federal descentralizado (artículo 4 de la Constitución de 1999), el venezolano es considerado en los hechos un Estado centralizado (Brewer-Carías, 1994a, 1994b y 2001; Mata Sandoval, 2010). Por otro lado, el Estado ecuatoriano es unitario, lo que nos permite comparar tres realidades diferentes: un sistema federal (Argentina), un sistema federal-centralizado (Venezuela) y un sistema unitario (Ecuador). Otro aspecto importante es la refundación de esos Estados: en Venezuela y Ecuador se generaron Asambleas Constituyentes al inicio de las administraciones progresistas (1999 y 2007-2008) para incorporar nuevas Cartas Magnas que introducían sus proyectos políticos; por el contrario, en Argentina se mantuvo vigente una Constitución que precedió casi una década (1994) la llegada del gobierno progresista (Néstor Kirchner en 2003). Según la evidencia citada encontramos que las pujas recentralizadoras en Argentina están dentro de la órbita de lo fiscal persiguiendo mayor influencia política en el territorio; en Ecuador estas medidas están ubicadas en el reforzamiento del control administrativo y político del poder central en las instancias subnacionales; y en Venezuela el proceso de

erosión de la descentralización responde a un modelo de control total orientado desde el centro. El primer país no generó instancias intermediarias de “coordinación” entre el poder central y las provincias, mantuvo la estructura jerárquica establecida en la Constitución. En Ecuador sí se intervino directamente el territorio y en Venezuela también, con el añadido de que en este último se eliminó un nivel de gobierno y se reemplazó por consejos comunales dependientes de la Presidencia. Los tres casos tienen trayectorias históricas distintas, pero coinciden en que su ascenso al poder estuvo antecedido de una profunda crisis política y la pérdida de apoyo electoral de los partidos tradicionales. Otro elemento, que además resulta novedoso por su escaso antecedente teórico y empírico, y en el que este trabajo pretende dar un aporte original, es el de la inversión externa en el territorio como parte del nuevo orden económico global. Los tres gobiernos de los países que estudiamos se encontraron con una situación en común durante la primera década del siglo XXI: el auge de los precios de las materias primas que otorgaron recursos al poder central para el impulso de planes de desarrollo a nivel local donde tuvo un papel estelar la inversión foránea dando paso a nuevas dinámicas políticas que impactaron los esquemas de descentralización vigentes.

Lo que hemos descrito nos muestra que estos tres casos tienen un mismo punto de partida: la afinidad ideológica que los une; pero sus procesos políticos tienen diferencias sustantivas, por tanto, el ejercicio de comparación es pertinente y puede mostrar diversos ángulos de la dinámica descentralización/recentralización.

Sintetizamos: en Venezuela y Argentina, Estados federales, los gobiernos progresistas impulsaron con el inicio del nuevo siglo un crecimiento sostenido de la influencia central sobre el nivel regional y local, en detrimento del diseño federal y los equilibrios provincia/gobierno nacional. En el caso de Ecuador, un Estado unitario, se ha evidenciado una actitud de control territorial similar: el gobierno central, tradicionalmente fuerte y esquivo a las políticas descentralizadoras, persistió en mantener concentrada la mayor cantidad de poder, pasando por encima del proceso de reformas estatales vividas en los últimos veinte años del siglo XX.

Proponemos realizar la tarea de análisis y comparación revisando tres áreas prioritarias: control administrativo, control fiscal y control político del territorio. En el control administrativo queremos examinar las competencias de decisión política y gestión entregadas a las entidades territoriales y municipios (segundo y tercer nivel de gobierno) durante el proceso de descentralización de los ochenta y noventa, y que ahora vuelven al poder central. En ese sentido, destacan las responsabilidades en materia de

gasto e inversión y la prestación y administración de servicios esenciales como salud, educación, seguridad, vivienda, asistencia social, etc. En cuanto al control fiscal, indagaremos en las medidas adoptadas para retornar ingresos antes transferidos a los niveles subnacionales o percibidos por estos, y que pasan nuevamente a manos del poder nacional. Asimismo, las políticas desarrolladas para instaurar un centralismo fiscal en detrimento de la distribución descentralizada de la recaudación estatal. Hallamos un caso alusivo en la centralización fiscal de la Argentina bajo los gobiernos kirchneristas, donde se consolidó una fuerte centralización de la recolección de impuestos con el control del tributo a los débitos y créditos bancarios, conocido como “impuesto al cheque”, y las retenciones a exportaciones agropecuarias durante el auge de los *commodities* en América Latina (2003-2011), generando cuantiosos recursos asignados de forma discrecional mediante “Programas de Asistencia Financiera” a municipios y provincias para sumar apoyos políticos (Lodola, 2011, p. 225), dejando en evidencia inclusive que el reparto de las transferencias se realizaba a la inversa de la población. Es así como provincias pequeñas como Santa Cruz (273.943 habitantes en 2010), con un gobierno alineado políticamente a la administración Kirchner, podía recibir una mayor cantidad de recursos per cápita con respecto de la disidente Santa Fe (3.194.537 habitantes en 2010) (Gervasoni, 2011, p. 117).

Finalmente, en el área de control político del territorio, tenemos la intención de explorar las reformas y decisiones tomadas para condicionar, limitar u orientar el poder político de los actores subnacionales en beneficio de la autoridad central y que en muchos casos han dado paso a nuevas instancias paralelas en calidad de “delegados”, “coordinadores” o “enviados especiales” que gestionan políticas públicas, proyectos de inversión y cumplen la función de establecer nodos del poder central en el territorio con el fin de transmitir las decisiones y planes emitidos desde la Presidencia, ampliando su radio de influencia. Sirve como referencia de esto último la creación del Ministerio del Litoral en Ecuador (2007-2010), órgano diseñado para potenciar el predominio de Rafael Correa en la opositora región de Guayaquil; también el Gobierno del Distrito Capital, creado por Hugo Chávez luego de que su sector político perdiera las elecciones a la Alcaldía Metropolitana de Caracas, asumiendo por decreto funciones propias de este órgano. También es relevante la interacción entre el Ejecutivo Nacional y los municipios con miras a disminuir la influencia del poder descentralizado, como sucedió en Argentina durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, caracterizadas por la concentración de políticas sociales antes ejecutadas por

las municipalidades y que fueron asumidas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Cravacuore, 2014, p. 78).

De igual forma, no es menos relevante observar procesos de control político donde se han eliminado directamente autoridades e instituciones políticas descentralizadas luego de reformas electorales. Encontramos un ejemplo contundente en la anulación de las juntas parroquiales en Venezuela, unidad político-territorial de menor rango en la que se encontraba dividido el Municipio. Las juntas parroquiales eran conformadas por miembros electos popularmente desde 1992<sup>8</sup> y tenían la función de facilitar la gestión de asuntos municipales dentro del territorio, articulando la interacción entre ciudadanos y las autoridades locales. En 2010 una reforma a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal promovida por el sector progresista en el poder las eliminó para potenciar la introducción de un modelo “comunal socialista” controlado desde la Presidencia. En este aspecto creemos necesario acotar que el enclave participación ciudadana/recentralización es una de las aristas que se desprenden de la observación de este proceso: en el caso venezolano desde la Presidencia de la República se incorpora un nuevo esquema de participación con gran cobertura en todo el territorio (40035 consejos comunales creados al 2013 según el registro oficial<sup>9</sup>). Este esquema es dependiente de la asesoría/orientación/aprobación del poder central, en desmedro de un nivel subnacional consagrado en la Constitución y antecedido por una importante demanda ciudadana que generó gran movilización social durante los años setenta, ochenta y noventa del siglo pasado (Arellano, 2015). Entonces, mientras se elimina el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, se fortalece una nueva instancia de participación tutelada desde el centro bajo el paraguas de las diferentes reformas introducidas por el gobierno.

En síntesis, nos centramos en la relación del Ejecutivo Nacional con el segundo y tercer nivel de gobierno (regional y municipal respectivamente) para identificar, valorar y explicar la existencia de medidas recentralizadoras en el área administrativa, fiscal y política.

Como hemos visto en la parte anterior de este proyecto, existen esfuerzos de autores de diversos países que han identificado y estudiado de forma resumida el

---

<sup>8</sup> Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue incorporar a las parroquias como subdivisión del municipio, con participación en el Consejo Local de Planificación Pública (artículo 182) y sujetas a recibir competencias en la administración de servicios (artículo 184). Además, autorizó al tercer nivel de gobierno para que las creara conforme a las leyes nacionales (artículo 173). Antes de que fueran suprimidas en 2010, en Venezuela existían 1136 parroquias.

<sup>9</sup> Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. *Resultados Censo Comunal 2013*. Recuperado de <http://censo.mpcomunas.gob.ve/>

proceso de recentralización en América Latina. No obstante, si bien estos insumos nos permiten contextualizar el tema y observar diversas dimensiones del problema de estudio, son insuficientes para comprender el fenómeno en su totalidad. Nuestra pretensión es la de ahondar en la explicación de por qué este proceso tuvo lugar en gobiernos progresistas.

Consideramos que ahí gravita la diferencia de este trabajo para con el resto de la literatura publicada hasta el momento porque generará nuevo conocimiento para entender los procesos de descentralización/recentralización en la región. Igualmente, creemos que es un tema actual, novedoso y que necesita amplia revisión y debate toda vez que la izquierda ha cumplió 15 años en el poder en muchos de los países más grandes e influyentes de América Latina y por tanto analizar lo que sucede con la descentralización y las reformas estatales que afectan el territorio se presenta como un tema de suma importancia para la ciencia política.

### **Las hipótesis disponibles y nuestro aporte**

Sobre el por qué los países ponen en marcha medidas recentralizadoras existen diversas explicaciones. La mayoría de éstas son hipótesis que plantean que el incremento de la influencia del Ejecutivo Nacional en el territorio se da con el fin de solucionar problemas que la descentralización, siguiendo el criterio del centro, no pudo resolver, o que atendió deficitariamente. En esta línea se inscribe Olmeda (2014, p. 147), asegurando que las políticas de recentralización son impulsadas en general por los presidentes, actuando con la intención de reconquistar poder en ámbitos políticos, fiscales y administrativos que hasta entonces estaban bajo control de las autoridades subnacionales. Además, hay investigadores que, mirando experiencias de gobierno de otro signo<sup>10</sup>, se han preguntado cómo las fuerzas militares, la sociedad y el legislativo se relacionan con el líder para la acumulación y centralización del poder:

La hipótesis que se maneja es que estos tres elementos son el camino estratégico más efectivo para que un líder populista concentre el poder, aunque, de acuerdo

---

<sup>10</sup> En el caso particular del estudio citado se examina la práctica del gobierno dictatorial de Alberto Fujimori en Perú y de los gobiernos democráticos de Carlos Menem en Argentina y Álvaro Uribe en Colombia, ubicados en la derecha del espectro político.

con el contexto, es posible que se apoye en un elemento más que en el otro, pero que, finalmente, se hinca en los tres. (Barrientos y Niño, 2017, p. 6)

Esta reconquista es realizada por medio de diversas estrategias que han puesto en marcha los gobiernos nacionales y que Dickovick y Eaton (2013) han agrupado en cuatro tipos: 1) políticas: nuevas políticas sociales como programas de transferencias condicionadas que han tenido el efecto de aumentar la influencia del Ejecutivo central sobre los gobiernos subnacionales; 2) burocráticas: presidentes que han utilizado sus poderes sobre la burocracia nacional para avanzar en los objetivos de la centralización a través de la supresión o el fortalecimiento de ciertas agencias burocráticas con la creación y financiación de otras instancias en el territorio y el uso discrecional de la desconcentración sectorial de los recursos (en oposición a la devolución) para contrarrestar la acción independiente de los gobiernos subnacionales; 3) institucionales: los políticos en el centro se han involucrado en una variedad de instituciones estratégicas que van más allá de la reorganización de la burocracia por parte del Poder Ejecutivo. Estas incluyen los intentos de utilizar las instituciones nacionales como los tribunales electorales, los órganos judiciales y los militares para limitar su autonomía y experimentos con capas institucionales que la autoridad central fragmentó; 4) sociales: funcionarios nacionales han tratado de activar, movilizar y apoyar a determinados grupos de la sociedad civil subnacionales, ya sea con la esperanza de que estos grupos obliguen a los gobiernos subnacionales a adoptar conductas sancionadas por el centro de mando o en el intento de construir el apoyo público a la reafirmación de la autoridad central.

Cravacuore (2014) cree que en América Latina se dan dos posiciones ideológicas básicas que sostienen el proceso de recentralización: “[...] por un lado, una posición ideológica, que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otro, una posición ideológica [político-pragmática] que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal”. Siguiendo al autor, ambas motivaciones de los sectores gobernantes, una esencialmente ideológica y la otra apoyándose en un patrón fundamentalmente pragmático, son encontradas en gobiernos de ambos lados del espectro político, es así como podemos observar recentralización, en países como Colombia, gobernado por la derecha durante la primera década del siglo XXI, y también en Venezuela, bajo una administración de izquierda, en el mismo periodo de tiempo. A ese punto de vista queremos agregar una tercera variable

que consideramos de suma importancia, y es la variable externa que muestra la influencia del nuevo orden económico global en los procesos de descentralización y recentralización en el territorio: elemento de peso en las medidas de desconcentración y transferencia de competencias de tipo fiscal (grandes inversiones nacionales y extranjeras en las provincias) y de tipo político (transacciones y decisiones del poder político a la luz de estas inversiones). Los escenarios de grandes inversiones en el territorio donde se evidencian tensiones entre los actores locales y los nacionales, han generado una nueva dinámica en la que debemos estudiar el papel del Gobierno Central como interventor o articulador siguiendo sus intereses económicos y políticos. Esta variable ha sido reconocida en documentos internos de sectores progresistas en el gobierno como por ejemplo Alianza País, partido oficialista en Ecuador:

Es indispensable tener en consideración el contexto mundial, con un proceso de globalización que tiene una velocidad cada vez más importante desde los años setenta y que conduce a la configuración de un mundo multipolar determinado por la emergencia de nuevos centros de acumulación capitalista mundial y una recomposición de toda su estructura territorial. Así el modelo actual de descentralización se soporta en las necesidades de una transformación capaz de llevar a cabo una ruptura con el modelo anterior y recuperar las capacidades de control y gestión social del Estado. (Álvarez, 2015, p. 7)

Anexar la dimensión política sobre el ámbito económico en el estudio del por qué se generan procesos de transformación de la descentralización que derivan en un retorno centralista nos acerca a comprender el fenómeno en toda su complejidad, entendiendo que éste se encuentra compuesto por acciones que no solo comprometen el ámbito político de los gobiernos, sino que también tiene lugar una interacción del aparato administrativo y el fundamento fiscal con el que se empodera el territorio. Es por eso que nos parece relevante subrayar que las hipótesis presentadas anteriormente por investigadores que han abordado el tema, si bien son importantes para iniciar una exploración en ese sentido, no son suficientes para comprender y explicar todo el proceso. En este trabajo buscamos estudiar y generar un análisis que explique la recentralización específicamente en los gobiernos progresistas de la región, es ahí donde se inscribe la novedad que lo hace pertinente.

## Dimensiones y variables

Resumimos entonces de la siguiente forma las tres dimensiones de análisis donde se ubican nuestras variables independientes que consideramos impulsan la recentralización en los gobiernos progresistas de América Latina: 1) el retorno del Estado como premisa político-pragmática 2) el control administrativo y fiscal del territorio por parte del gobierno central para introducir un modelo de desarrollo; 3) el nuevo orden global y la importancia de controlar desde el centro las inversiones extranjeras en el territorio para imponer un modelo estatal coherente.

Partimos de la siguiente variable dependiente: el proceso de descentralización administrativa, fiscal y política. Y finalmente, tenemos una variable con pretensión de ser explicativa: centralizar para introducir nuevos modelos de desarrollo.

Ahora bien, la respuesta que buscamos con este proyecto de tesis doctoral es la de por qué los movimientos políticos de centro-izquierda se apuntaron en esta empresa, contradiciendo su discurso en defensa de la descentralización y de la democratización en el territorio. Serán sometidos a análisis y comparación los siguientes casos: Venezuela, Argentina y Ecuador. De esta dinámica se podrán aceptar o reformular elementos presentes en las hipótesis de la literatura existente y otros que surjan del abordaje de las dimensiones de análisis, sin embargo, este trabajo parte de la siguiente hipótesis, que además es complementaria con lo que ya se ha escrito sobre el tema: *En América Latina los gobiernos progresistas necesitan el control político, administrativo y fiscal del territorio para introducir sus modelos de desarrollo orientados al Estado de bienestar que históricamente han propugnado. Para eso, impulsan reformas recentralizadoras que otorgan al Ejecutivo Central mayor discrecionalidad e influencia sobre los órganos subnacionales. De manera tal que les permita operar sobre un modelo de desarrollo que apunte y converja en el plano nacional y el subnacional.*

*Se encuentran entonces dos prácticas gubernamentales centrales: por un lado un discurso político que sostiene las ventajas descentralizadoras y por otro una praxis centralizadora que actúa en beneficio de la concentración de poder en el Ejecutivo Nacional.*

## **Recentralización en Venezuela**

El gobierno de Hugo Chávez estuvo repleto de Leyes Habilitantes que facilitaron sus gestiones legislativas y que colaboraron al proceso que, antónimo de lo suscrito en la Constitución de 1999 impulsada por el propio Presidente, generó una grave recentralización en pleno Siglo XXI. En total fueron cuatro las veces en las que Chávez estuvo habilitado para emitir Decretos-Ley en su abrumadora mayoría distintos a las finalidades con las que la Asamblea Nacional había otorgado la discrecionalidad legislativa al Ejecutivo Nacional. En 1999 con una Ley Habilitante de seis meses el Presidente emitió 53 Decretos-Ley, en el 2000 con una habilitación por un año Chávez produjo 49 Decretos-Ley, en el año 2007 y esta vez por 18 meses el Ejecutivo creó 59 Decretos-Ley, y en el 2010, también por 18 meses, se promulgaron 54 Decretos-Ley. Su sucesor, Nicolás Maduro, inició su período en abril de 2013 y pocos meses después recibió una habilitación, esta vez por un año, para dictar decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley “sobre las materias que estime pertinentes de acuerdo con las necesidades del país”. La legislación presidencial fue en todas las materias de interés para el proyecto de gobierno. En enero de 2016, producto del recambio en el Parlamento y la mayoría obtenida por la oposición en la Asamblea Nacional, se generó una situación de intenso conflicto que derivó en un bloqueo al Legislativo luego de una calificación de desacato emitida por la Justicia.

Producto de las diversas oportunidades legislativas en los dos períodos de Hugo Chávez, la vía legal estuvo abierta para la imposición por decreto de un nuevo esquema de poder en el que destacó la acepción de “Poder Popular” (similar a la nomenclatura estatal cubana), apoyado de tres pilares fundamentales: las Misiones Sociales, los Consejos Comunales y el Estado Comunal. Todo esto como marco del programa ideológico bandera denominado Socialismo del Siglo XXI, que supuso, desde el segundo mandato presidencial de Chávez, la refundación de la República en base a un proyecto centralista, militarista y dogmático.

Con las leyes habilitantes otorgadas al Presidente de la República en los años 2000 y 2007, se ha ido cambiando el espíritu de la Constitución por la vía de decretos-leyes invadiendo la autonomía estatal y municipal, reduciéndose los logros del proceso descentralizador alcanzados desde la década de los noventa. (Mata, 2012, pp. 65)

De estas tres metas ampliamente expresadas en el discurso político del mandatario y en leyes de la República, sólo la última, el Estado Comunal, no fue edificada en su totalidad puesto que requería de un complejo andamiaje supletorio del tradicional y vigente poder constituido. Mientras las Misiones Sociales fueron planes universalistas con un fuerte componente de discrecionalidad política y administrativa tanto para la selección de los beneficiarios con una lógica clientelar como para la implementación de la operativa que muchas veces se superponía con las plataformas de servicios estatales ya existentes (salud, educación, alimentación, vivienda, servicios públicos) y dejaba a un lado a las regiones y municipios que en su gran mayoría contaban con departamentos o corporaciones sectorizadas en varias o todas las áreas mencionadas; el Estado Comunal de Chávez, una iniciativa más compleja por su naturaleza de reforma total, suponía un nuevo esquema de organización político territorial ya no conformado por las parroquias, municipios y estados federales, sino por la unión entre sí para crear Comunas, siguiendo un enfoque socialista propuesto por el PSUV. López (2018, p. 59) refiere sobre la poca eficacia en la implementación del modelo comunal venezolano:

Sus inicios deben buscarse en el segundo gobierno de Hugo Chávez y, tal como se desprende de los reproches de este a ministros y funcionarios, las comunas y los consejos comunales no lograron cuajar como una nueva institucionalidad. Enredadas en la maraña de instituciones creadas por el chavismo y sin autonomía política, estas formas se superpusieron a tradiciones de asociatividad popular ya existentes y no lograron crear capacidades institucionales para las responsabilidades que se les asignaron.

Vásquez (2007, p. 139) comenta el proceso de recentralización puesto en marcha en Venezuela:

Se evidencia un proceso de alteración progresiva que va propiciando el tutelaje del poder central y el control jerárquico de los recursos sobre los diferentes niveles de gobierno y el territorio nacional, desplazando el modelo de gestión pública que se venía consolidando desde lo local, la desaparición de sus prácticas y la implantación de nuevos actores y rutinas en los asuntos públicos, con distintas formas organizativas y políticas.

La base del Estado Comunal chavista está fundamentada en los Consejos Comunales, unidad primaria que viene a suplantar las anteriores juntas y asociaciones de vecinos. El Consejo Comunal tiene un peso importante, orgánico (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Gaceta Oficial N° 39.335 del 28-12-2009), de carácter vinculante en el Sistema de Planificación Pública, iniciativas y labores de los gobiernos municipales, regionales y cuyos proyectos pueden contar incluso con el apoyo del Gobierno Nacional a través del Consejo Federal de Gobierno y el Ministerio para las Comunas. El Ejecutivo a través del Ministerio para las Comunas es el único encargado de aprobar la formación de Consejos Comunales de forma discrecional. El financiamiento, control y fiscalización de estas unidades organizativas son exclusivas del Gobierno Nacional, dejando por fuera cualquier filtro municipal o regional.

En el año 2007, el presidente Hugo Chávez fue derrotado al proponer una aprobación plebiscitaria esquema emergente. Sin embargo, los deseos de implementación del Estado Comunal fueron aprobados por la Asamblea Nacional con las siguientes leyes del Poder Popular publicadas en Gaceta Oficial Nro. 6.011 del 21 de diciembre de 2010:

- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular
- Ley Orgánica de las Comunas
- Ley Orgánica del Poder Popular
- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal
- Ley Orgánica de Contraloría Social

Cada uno de estos instrumentos jurídicos, si bien teóricamente esgrimían la creación de un Estado regido por la democracia directa, centralizaron las decisiones de orden, arbitraje y financiamiento en el Poder Nacional, representado en primera instancia por el Presidente de la República. Un Estado dominado por las relaciones entre ciudadanos organizados en el aparato Comunal y el Ejecutivo Nacional, sin la concurrencia de los niveles municipales y regionales del poder público. El mayor “intento de transformación jurídica del Estado venezolano” en los dos siglos de independencia que lo anteceden (Hernández, 2011, p. 99). Investigadores como Goldfrank (2011, p. 42) consideraron a pocos años del nacimiento del sistema comunal que los CC eran la “experiencia más grande e impresionante de la democracia

participativa en la región [...] aproximadamente un tercio de la población venezolana ha participado en ellos”. Empero, otros que han mirado el devenir de esta plataforma encuentran serias discrepancias e identificaron una inclinación hacia la recentralización y la erosión de la pluralidad política (Aduci, 2012).

La penetración y tutelaje de la participación y su carácter excluyente impiden a la ciudadanía que desarrolle iniciativas participativas autonómicas y diferentes a las propuestas por el gobierno. Ello permea incluso a quienes participan con frecuencia en los CC [...] Es probable que el modelo de democracia participativa impuesto en Venezuela esté en conflicto abierto con la democracia representativa y que a largo plazo exista la intención de sustituirla (Briceño y Maingon, 2015, p. 21)

El 27 de diciembre de 2010, días después de la publicación de las leyes del Poder Popular, la AN aprobó por mayoría una serie de modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal que, entre otras cosas, eliminó las Juntas Parroquiales en todo el territorio nacional. La negativa a esta medida centralizadora, interpuesta el 27 de enero de 2011 por más de 400 concejales del país, reposa en el expediente N° 2011159 del Tribunal Supremo de Justicia sin decisión. Más adelante explicaremos en detalle este episodio clave en la comprensión del proceso de recentralización venezolano. Lander y Maya (2010) explican la vinculación de los CC en el desmantelamiento del Estado anterior al proyecto chavista:

La ley Orgánica de los Consejos Comunales, por su parte, continuó profundizado la tendencia a desvincular estas modalidades participativas de los gobiernos municipales para fortalecer sus lazos con el Ejecutivo Nacional como parte del proceso de recentralización político-administrativo que hemos venido señalando. Mientras que en 2002 la ley de los Consejos Locales de Planificación Pública contemplaban a los consejos comunales en un papel activo en la elaboración y seguimiento de los planes de las juntas parroquiales y gobiernos municipales, en esta ley aparece la instancia municipal sólo mencionada cuatro veces en referencia a exenciones de tributos, como una fuente de recursos y en tareas de planificación y presentación de proyectos dentro del Plan Nacional Simón Bolívar. (Lander y Maya, 2010, p. 551)

Es necesario destacar, para la debida comprensión del régimen político de 1999 a la actualidad, que ha sido política del Estado bajo el mando del gobierno de Chávez y

luego de Nicolás Maduro, el no hablar de un “Estado democrático, participativo y plural” como lo sostiene la Carta Magna vigente en su artículo 6, sino de un Estado Socialista (figura inexistente en la CRBV). El Estado Socialista, materialización del Socialismo del Siglo XXI, fue el justificativo discursivo, ideológico y político del gobierno para emprender reformas a partir de la mayoría representativa del Poder Legislativo Nacional en el periodo 2010-2015 que conllevaron a dar forma a su arquetipo de Estado Comunal (González, 2013, p. 2; Silva, 2014). Citamos palabras de Hugo Chávez en su Aló Presidente Teórico N° 1:

La comuna es como la célula, y las células tienen que irse ramificando, enlazando, tienen que ir formando un sistema, articulándose, para darle forma a un cuerpo. Es el nuevo cuerpo de la nación, desde abajo, desde el núcleo, que son ustedes; luego la célula, que es la comuna, que están naciendo. (Chávez, 2009, p. 6)

### **Gobiernos paralelos y control del territorio**

El proceso de descentralización desarrollado entre los ochenta y noventa en Venezuela, consagrado y ampliado en la Constitución de 1999, dio a los municipios y estados regionales competencias y atribuciones administrativas y fiscales. Seguido de todo el proceso de formación del aparato estatal emergente propuesto a partir de la llegada al poder de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez, se crearon, al margen de la Constitución, formaciones de gobierno paralelas a las tradicionales con la finalidad de limitar las facultades de líderes opositores electos (Isidoro, 2015, p. 158; Lizbona, 2009, p. 18). Los casos más llamativos fueron la creación del cargo de “Jefe de Gobierno del Distrito Capital” y el nombramiento de ministros y referentes del PSUV como jefes de corporaciones públicas, misiones sociales o súper ministerios en los estados territoriales y que posteriormente pasaron a llamarse “protectores de Estado” en las provincias gobernadas por la oposición (*El Nacional*, 23/10/17). Entonces el control del territorio pasó a ser no solo un objetivo estratégico suscrito en el plan de desarrollo de la nación, sino la materialización de la influencia y el dominio total de la Presidencia en el territorio con discrecionalidad y cobertura absoluta en materia política, administrativa y fiscal. Gibson (citado por Isidoro, 2015, p. 162) sostiene que “controlar un área en política subnacional frecuentemente significa monopolizar poder en la arena política local, pero también significa manipular niveles de poder en otras áreas”. Fue

esta la premisa de la recentralización timoneada por el chavismo que devino en el vaciamiento de funciones y presupuesto, así como en la intensificación de la recentralización en todas sus dimensiones (Maingon y Welsch, 2008, p. 650).

Un ejemplo transparente para observar esta lógica es el caso del vaciamiento de poder de la Alcaldía Metropolitana del Distrito Capital, cuyo alcalde recién electo en 2008, fue separado de la gran mayoría de sus atribuciones a partir de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital aprobada el siete de abril de 2009. La ley suprimió competencias, recursos financieros y organismos propios de la Alcaldía Metropolitana para entregarlas al nuevo “Jefe de Gobierno del Distrito Capital”, cargo de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República. El territorio de este gobierno paralelo, según la ley, es el del actual Municipio Bolivariano Libertador, quedando excluidos los otros municipios que conforman el Área Metropolitana o Gran Caracas. En síntesis, se le sustrajo el poder a un gobierno electo para entregarlo a otro nombrado por el Ejecutivo Nacional que, en un área geográfica mucho menor, comenzó a trabajar acorde a la legislación de la Asamblea Nacional, que en ese momento era de mayoría oficialista. Más adelante, en 2013, la oposición logró reelegir a su candidato en la Alcaldía Metropolitana de Caracas y para alterar la fórmula de gobierno paralelo, el Ejecutivo nombró al candidato oficialista perdedor en una nueva cartera creada en 2010 para compartirse algunas tareas con la jefatura de Gobierno del Distrito Capital: el Ministerio para la Transformación de Caracas. En 2014 este Ministerio desapareció y surgió por decreto la Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas.

Estos gobiernos paralelos han venido creándose, algunos a través de leyes y otros por decreto, en estados y municipios cuyas autoridades electas son políticamente contrarias al gobierno nacional. Como dijimos, coexisten al margen de la CRBV, de la legitimidad de los procesos electorales formales, y de los principios descentralizadores instalados en el sistema político desde 1988 en adelante. En ese sentido, estamos ante un proceso de reversión de la descentralización, o recentralización, que entregó, de un plumazo, todas las facultades de una entidad subnacional legítimamente electa, al Ejecutivo Nacional. De igual forma encontramos las corporaciones y súper ministerios que más recientemente terminaron llamándose “protectorados” del segundo nivel de gobierno donde los candidatos oficialistas perdían y la oposición ascendía al poder.

**CorpoMiranda, protectorados y ministerios “toderos”**

Durante el segundo gobierno de Hugo Chávez fueron creadas, mediante decreto presidencial, corporaciones estatales ubicadas en entidades territoriales gobernadas por la oposición. Si bien en Venezuela durante la década de los sesenta el Estado formó corporaciones en el territorio como agentes del gobierno central para la supervisión del desarrollo en esas regiones en medio de un gasto público expansivo, CorpoZulia (estado Zulia, 1969) y Corporación Venezolana de Guayana (estado Bolívar, 1960), estas instancias tuvieron un rol más técnico que político en la administración de diversas empresas públicas nacientes a la luz del programa de sustitución de importaciones a manos de la democracia recién estrenada. Posteriormente con el inicio del nuevo siglo fueron puestas por decreto en la órbita de los planes y objetivos estratégicos del Ministerio de la Presidencia. La lista de corporaciones a tales efectos se puede observar en la tabla Nro. 1.

A pesar de contar con 23 constituciones estatales que marcan diversas atribuciones fiscales y administrativas de las gobernaciones, se fue generando un vaciamiento de competencias. Los pocos espacios de recaudación de impuestos que tenían las gobernaciones pasaron progresivamente a la órbita nacional. Si bien el presupuesto estatal siempre dependió en gran medida de las asignaciones vía situado constitucional y fondos de desarrollo interterritorial, la recaudación por concepto de peajes, aeropuertos y puertos, llegó a ser relevante. Como corolario de ese debilitamiento sistemático impulsado desde la Presidencia, se reformaron las corporaciones para cumplir la voluntad del proyecto presidencial.

Analizaremos la experiencia de la Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Río Tuy Francisco de Miranda S.A. (CorpoMiranda) de forma explicativa para comprender esta lógica de recentralización.

Luego de la derrota electoral del PSUV en algunos estados en diciembre de 2012, entre ellos el estado Miranda (comprende 4 de los 5 municipios de la Gran Caracas y toda la periferia capitalina), la recién estrenada administración de Nicolás Maduro (marzo 2013-actualidad) nombró al candidato perdedor, Elías Jaua, como director de CorpoMiranda, un órgano legal con cualidades plenipotenciarias capaz de articular los servicios de la administración pública nacional y centralizar las responsabilidades y atribuciones del gobierno regional al tiempo que es receptor de transferencias equivalentes a las que el poder central giraba al segundo nivel por concepto de situado constitucional y aportes extraordinarios: en 2013 la corporación

recibió más de la mitad de los recursos que manejó el gobierno estatal (Sánchez y Zapata, 2015). La razón es simple: ubicar en una mejor posición para la gestión, recentralización política y administrativa mediante, a un paladín del oficialismo enfrentado al gobernador opositor. A diferencia del gobierno del estado Miranda, CorpoMiranda no está sujeta a rendición de cuentas ni al control del legislativo regional.

**Tabla Nro. 1: Corporaciones en los estados territoriales**

<b>Corporación/Jefatura de Gobierno en el territorio</b>	<b>Creación</b>	<b>Reforma en la órbita de la Presidencia</b>
Corporación Venezolana de Guayana	1960	2001
CorpoAndes	1964	2014
Corporación del Estado Zulia	1969	2010
CorpoMiranda	2013	-
CorpoLara	2012	-
CorpoAmazonas	2013	-
FundaTáchira - CorpoTáchira		2015

Luego de las elecciones regionales de 2017 el Consejo Nacional Electoral anunció, en medio de diversos reclamos y denuncias relacionadas con la transparencia del proceso un resultado favorecedor para la administración chavista: 18 de 23 estados quedaban a manos del PSUV. El resto, los más poblados, eran controlados por la oposición. Sin embargo, Nicolás Maduro nombró a los candidatos oficialistas perdedores como “protectores”, “para no dejar el pueblo a la deriva” en los diferentes Estados. Y los dotó de recursos, atribuciones y facultades articuladas con los ministerios, municipios gobernados por el chavismo, empresas estatales, policía nacional y fuerzas armadas (*El Nacional*, 23/10/17). Estos nuevos regentes plenipotenciarios han contado desde entonces con todo el poder del Estado para desarrollar en el territorio las acciones dispuestas por el centro de mando. Tienen una baja coordinación con el tercer nivel de gobierno y desconocen la institucionalidad vigente en el segundo nivel que funciona en paralelo con escasas funciones asociadas a la gestión de servicios básicos, educación y salud.

### **Eliminación de las parroquias (o cuarto nivel de gobierno)**

En 2009 una reforma a la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público reconfiguró el tablero de la descentralización ampliando el rol del Ejecutivo nacional sobre unos gobiernos subnacionales ahora más dependientes de la decisión central. En 2010 se modificó la Ley del Poder Público Municipal para eliminar las Juntas Parroquiales, órgano electo por votación popular que administraba las parroquias y trabaja en conjunto con el municipio. Esta reforma cambió drásticamente la organización estatal a nivel subnacional (Lander y Maya, 2010, p. 551). Las parroquias eran la instancia de gobierno de cercanía por excelencia. Su creación a principios de los noventa permitió la descentralización municipal y la elección libre de delegados vecinales que contaban con infraestructura (básica: oficinas de atención al público), personal administrativo y una Junta Parroquial que operaba como órgano deliberante del cuarto nivel siguiendo las pautas de la Cámara Municipal. La incorporación de las parroquias y su gobierno vecinal en la CRBV supuso un avance en el reconocimiento del proceso de descentralización anterior. Sin embargo, fue suprimido por ley, eliminando miles de cargos de elección popular y estructuras administrativas en todo el territorio nacional. (Ver Ley de Parroquias y su aparición en la CRBV)

Lo antes expuesto demuestra que bajo el mandato del izquierdista Partido Socialista Unido de Venezuela, el proyecto descentralizador reivindicado en la Constitución fundacional de lo que se llamó propagandísticamente como “V República” y que después quedó bajo el paraguas del “Socialismo del Siglo XXI”, fue desplazado por una práctica recentralizadora a gran escala que inició con la implementación de las Grandes Misiones Sociales que otorgaban al Poder Nacional y un control central de servicios básicos, asignaciones e inversión en el territorio; siguió con la puesta en marcha del inconcluso Estado Comunal; posteriormente la designación de autoridades nacionales en los estados como gobiernos paralelos plenipotenciarios, corporaciones estatales con facultades políticas y administrativas, la recentralización de recaudación de impuestos y atribuciones subnacionales, y la totalidad de la voluntad presidencial expresada a través de los decreto con rango y fuerza de ley. Encontramos la premisa político-pragmática del retorno del Estado-centro fuerte, por encima de la nueva Constitución; la estrategia sostenida del control del territorio asumiendo facultades administrativas y fiscales antes descentralizadas; y la actitud de dominio en las actividades de toma de decisión subnacional. Los gobiernos chavistas desarrollaron un esquema centralizador para introducir el modelo de desarrollo propuesto por sus

agendas programáticas a contrapelo de la legislación impulsada por ellos. Por un lado la retórica descentralizadora con el matiz de la participación ciudadana propagada a través de los consejos comunales, y por el otro la persistencia recentralizadora y el dominio de la Presidencia.

## **Bibliografía**

- Aduci, V. (2012). Los consejos comunales, participación política y autoritarismo en Venezuela. *Confluenze Rivista di Studi Iberoamericani*, 4(2). Recuperado de <https://confluenze.unibo.it/article/view/3443/2800>
- Borón, Atilio A. (2008). *Socialismo siglo XXI: ¿Hay vida después del neoliberalismo?*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Carrión, F.; Dammert, M. y Villaronga, B. (2008). La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado. En Carrión, F. y Villaronga, B. (Comp.) *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Quito: Ecuador.
- Chávez. H. (11 de junio de 2009). Las comunas y los cinco frentes para la construcción del socialismo. *Aló Presidente Teórico* [Programa de televisión]. Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/chavez/2009/2009-comunas-y-cinco-frentes.pdf>
- De Mattos, C. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de Economía*, 14, pp. 173-194
- El Nacional. (23 de octubre de 2013). *Nombran "protectores" a candidatos oficialistas que perdieron en regionales*. Recuperado de [http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/nombran-protectores-candidatos-oficialistas-que-perdieron-regionales\\_209008](http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/nombran-protectores-candidatos-oficialistas-que-perdieron-regionales_209008)
- Ellner, Steve (2012). Latin American unity takes center stage at Cartagena Summit. *NACLA: Report on the Americas*, 45(2), pp. 9-11.
- \_\_\_\_\_ (2013). Las complejidades de la izquierda radical latinoamericana en el poder: experiencias y desafíos en el siglo XXI. *Cuadernos del Cendes*, 84(30), pp. 1-28. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40330936002>
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 183(46), 317-352. Recuperado de [https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/121049/mod\\_resource/content/1/falleti2006-2.pdf](https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/121049/mod_resource/content/1/falleti2006-2.pdf)
- Finot, I. (1999), Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, núm. 15. Caracas: CLAD.

- \_\_\_\_\_ (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- González, M. (2013). *Acerca del Estado Comunal*. Recuperado de [https://www.academia.edu/38655631/Acerca\\_del\\_Estado\\_Comunal](https://www.academia.edu/38655631/Acerca_del_Estado_Comunal)
- Harnecker, M. (2001). *La izquierda latinoamericana y la construcción de alternativas*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/233239.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2014). Los desafíos de la izquierda latinoamericana. *América Libre*, 12. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140918020441/ReinventarLaIzquierda.pdf>
- Hernández, J. (2011). El Estado comunal. *Anuario de Derecho Público - Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila*, 4, pp. 99-133. Recuperado de [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ADPUB-MONTEAVILA/4/ADPUB\\_2011\\_4\\_99-133.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ADPUB-MONTEAVILA/4/ADPUB_2011_4_99-133.pdf)
- Isidoro, A. (2015). Estrategias territoriales de control político en Venezuela. *Iberoamericana*, 59, pp. 157-170.
- Jiménez, J.; Montero, R.; y Pinilla, D. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, 17 (33), pp. 133-160. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v17n33.06>
- Lander, L. y Maya, M. (2010). Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del Presidente Chávez. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), pp. 537-553.
- Lenin, V. (2009). *El Estado y la revolución*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Lizbona, A. (noviembre, 2009). *Venezuela, un federalismo centralizado y sus efectos sobre el sistema de partidos*. Trabajo presentado en la V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires. Recuperado de [http://webiigg sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/5jornadasjovenes/EJE11/lizbona.pdf](http://webiigg sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE11/lizbona.pdf)
- Lodola, G. (2011). Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En De Luca, M. y Malamud, A. (eds.) *La política en tiempo de los Kirchner*, editado por Andrés Malamud y Miguel De Luca, pp. 215-225. Buenos Aires: Eudeba.
- López, M. (2018). Socialismo y comunas en Venezuela. *Nueva Sociedad*, 274, pp. 59-70.
- Mata, M. (2012). *Estudios sobre la Descentralización en Venezuela*. Tesis doctoral en

derecho político. Caracas: Universidad Nacional de Educación a Distancia Venezuela.

- Maingon, T. y Welsch, F. (2009). Venezuela 2008: hoja de ruta hacia el socialismo autoritario. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), pp. 633-656.
- Monedero, J. (2011). El Socialismo del Siglo XXI, modelo para armar y desarmar. *Red Voltaire*. Recuperado de <http://www.juancarlosmonedero.org/wp-content/uploads/2011/09/Socialismo-del-siglo-XXI-Modelo-para-armar-y-desarmar.pdf>
- Niño, R. & Barrientos, B. (2017). Concentración del poder presidencial y crisis institucional: un análisis de los gobiernos de Fujimori, Menem y Uribe. *Revista Via Iuris*, 23, pp. 1-37.
- Prud'homme, R. (1994). On the dangers of decentralization. Policy Research Working Paper, 1252. Washington D.C.: World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/218141468739288067/On-the-dangers-of-decentralization>
- Restrepo, D. (1988). *La política neoliberal y descentralización en Colombia*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Rubio, R. (2006). *La descentralización en Francia, algunas reflexiones en comparación con el proceso guatemalteco*. Recuperado de [http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Descentralizacion/docApoyo/la\\_desFrancia.pdf](http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Descentralizacion/docApoyo/la_desFrancia.pdf)
- Sánchez, R. y Zapata, A. (2015). *Paralelismo institucional entre la Gobernación de Miranda y Corpomiranda luego de las elecciones regionales 2012*. Recuperado de <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAT0521.pdf>
- Silva, H. (2014). *Estado de siervos: desnudando el Estado comunal*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Valenzuela, E. (2017). Despoder y progresismo federalista fraterno para superar la izquierda presicrática. *Polis*, 46. Recuperado de <http://polis.revues.org/12305>
- Vásquez, M. (2007). Actores y prácticas en la neocentralización política en Venezuela: La fábula del sapo. *Provincia*, 17, pp. 139-165.
- Velásquez, F. (2003). La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática. En Flacso, *Proceso de descentralización en la Comunidad Andina*, (pp. 127-176). Quito: Flacso, OEA y Parlamento Andino.