

TRINO MÁRQUEZ
ALONSO DOMÍNGUEZ

**DESCENTRALIZACIÓN,
DEMOCRACIA
Y DEFENSA DE LA
PROPIEDAD PRIVADA**



TRINO MÁRQUEZ
ALONSO DOMÍNGUEZ

**DESCENTRALIZACIÓN,
DEMOCRACIA
Y DEFENSA DE LA
PROPIEDAD PRIVADA**



CONTENIDO

- 3 Presentación**
- 5 Introducción**
- 6 1. La descentralización administrativa:**
 - Aspectos positivos**
 - 7 La descentralización administrativa:
 - Una tendencia global
 - 8 Eficacia, transparencia, prioridades y coordinación
 - 9 Reducción de costos, competencia entre las entidades y profesionalización de la gerencia pública
- 10 2. La descentralización política:**
 - democracia y empoderamiento social**
 - 11 Aspectos positivos de la descentralización política
 - 12 La descentralización durante su primera etapa en Venezuela
 - 14 La descentralización en la Constitución de 1999
 - 16 El Estado Comunal y el poder popular:
 - la descentralización adulterada
 - 18 La descentralización en la actualidad
- 20 3. La descentralización y los derechos de propiedad**
- 22 Potestad tributaria municipal y derechos de propiedad
- 24 Planificación urbana y derechos de propiedad
- 26 Los derechos de propiedad, en el terreno
- 27 Las tierras ejidales y la titularización
- 30 Comentarios finales**
- 33 Bibliografía**

PRESENTACIÓN

Una de las imágenes más impactantes de la primera experiencia con la descentralización en Venezuela fue transitar por la Autopista Regional del Centro, entre Caracas y Valencia, a principios de los años noventa: la competencia entre los recién electos gobernadores de Miranda, Aragua y Carabobo para ver cuál mostraba el mejor mantenimiento de dicha arteria vial fundamental resultó en un significativo contraste con el estado de dicha autopista durante los años anteriores. Experiencia impactante y tangible para la ciudadanía, comparable con el tiempo que tomaba obtener el tono del teléfono, antes y después de la privatización de la CANTV, también ocurrida en ese período.

La descentralización no fue perfecta, pero sí hizo mucho por acercar el poder al ciudadano, resultando en mejoras tangibles en el manejo más eficaz de aspectos tan diversos como el mantenimiento de infraestructura pública, la administración de puertos, aeropuertos y hospitales transferidos a los estados, la gestión del tráfico vehicular, policías más cercanas a la ciudadanía, el ornato y los espacios de esparcimiento público, entre otros. Con las elecciones de funcionarios estatales y municipales se establecieron las bases para una nueva cantera de líderes políticos, haciendo del *accountability* frente a los electores –muchas veces sus propios vecinos– un factor de premio, o de castigo, para su reelección local e incluso para su proyección al escenario político nacional.

El trabajo que aquí presentamos, que hicieran para el Observatorio de Derecho de Propiedad de Cedice los investigadores Trino Márquez y Alonso Domínguez, resalta las virtudes de la descentralización. Entre dichas virtudes, los autores hacen una importante reflexión sobre cómo las políticas públicas asociadas a esta juegan a favor del derecho de propiedad y, por ende, promueven la libertad ciudadana.

Los autores proponen caminos a seguir, tales como la armonización de la tributación local para facilitar el financiamiento autónomo de los municipios y reducir el desorden y la voracidad fiscal que tantos inconvenientes les generan a los contribuyentes; la Constitución de 1999 en ese sentido establece el mecanismo que se podría implementar, como es la competencia del poder público nacional de legislar para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias de los estados y municipios. Como resaltan los mismos autores, la descentralización se encuentra en una posición privilegiada en el texto constitucional vigente, lo que resulta paradójico vista la evidente tendencia hacia la centralización de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, y del abierto apoyo que en ese sentido le han ofrecido las instituciones legislativas y judiciales del Estado venezolano durante estos últimos veinte años, en forma abiertamente contraria a la Constitución.

De allí la importancia del análisis de este trabajo que aquí presentamos en nombre de Cedice Libertad, que esperamos influya en las políticas públicas venezolanas una vez se produzca el cambio político que las haga posibles.

Andrés L. Halvorsen

Director Cedice Libertad

INTRODUCCIÓN

Descentralizar consiste en organizar el Estado a partir de una división institucional del trabajo, que le permite a cada nivel territorial de gobierno cumplir las funciones que le corresponden, de la forma más eficaz y eficiente posible.

En general, los Estados modernos se estructuran en tres niveles: nacional, estatal (en el caso de Venezuela) y municipal. Cuando se señala que un Estado es centralista, se quiere expresar que las competencias y decisiones se encuentran altamente concentradas en el poder central: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ramas características del poder público en una república; e, incluso, en regímenes autoritarios.

La descentralización se caracteriza por ser una estrategia política y administrativa dirigida a desmontar el Estado centralista, con la finalidad de crear un aparato público en el cual los gobiernos subnacionales –gubernaciones y alcaldías– tengan una alta cuota de participación en el diseño, formulación y ejecución de las políticas públicas correspondientes a sus circunscripciones; y, además, los ciudadanos puedan elegir las autoridades que rigen los órganos del Ejecutivo y el Legislativo regional y local. En tal sentido, la descentralización constituye un vehículo para promover la distribución más igualitaria del poder dentro del propio Estado, la democracia, la participación y el empoderamiento ciudadano en los espacios regionales y locales de la nación. Una de sus finalidades primordiales consiste en tratar de que la gente intervenga de forma activa en la formación del gobierno y en la supervisión de la gestión pública en su respectiva jurisdicción, que en Venezuela son los estados, los municipios y las diversas formas de poder local surgidas durante las últimas dos décadas.

En el proceso de empoderamiento de la sociedad, una de las fortalezas que el ciudadano adquiere es la capacidad de defender la propiedad privada de las amenazas a las cuales puede verse sometida. Por los minuciosos y profundos estudios del historiador Richard Pipes, se sabe que la relación entre libertad y propiedad es indisoluble. La libertad no puede existir en un ambiente donde la propiedad ha sido suprimida o se encuentra amenazada de forma permanente por el Estado u otros factores de poder. Sin propiedad privada no existe libertad. Tampoco bienestar, ni prosperidad colectiva.

En Estados y sociedades descentralizadas, el individuo y los empresarios se hallan en mejores condiciones de defender los derechos de propiedad. La razón se encuentra en que las organizaciones de la sociedad civil –esas que elevan la capacidad de presión de los ciudadanos– son más independientes, activas, fuertes y entrelazadas. Conforman una contrafigura que balancea el poder del Estado.

El presente estudio se propone explorar los nexos existentes entre la descentralización, la democracia y la propiedad privada. La finalidad apunta a propiciar un debate entre los actores políticos y en círculos académicos, en torno a los cambios institucionales y jurídicos que permitirían construir en Venezuela un Estado y un país más descentralizado, democrático, próspero y equitativo.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: ASPECTOS POSITIVOS

La descentralización, en el plano administrativo y funcional, se vincula con el incremento de la eficiencia y eficacia del gasto público, la mejora en la provisión de servicios y la pulcritud y transparencia en el manejo de las finanzas. En el plano político, aparece asociada a la democracia y empoderamiento de los ciudadanos, quienes

pueden elegir las autoridades más cercanas, elevar su capacidad de participar en la toma de decisiones y controlar la gestión de los gobiernos regionales y locales, gobernaciones y alcaldías.

La descentralización administrativa: Una tendencia global

En los Estados democráticos modernos la tendencia, desde hace décadas, se orienta hacia la descentralización de un amplio conjunto de competencias, de manera que rija una división institucional del trabajo cada vez más racional y efectiva entre los distintos niveles territoriales de gobierno. La delegación hacia abajo, hacia los gobiernos locales, se convirtió en una directriz ampliamente aceptada en el planeta luego del derrumbe del Muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética y la implosión del socialismo en los países de Europa del Este. Estas eran sociedades donde imperaba la planificación central, con Estados verticales y monolíticos que terminaron fracasando, en gran parte, por la desconexión existente entre los órganos del poder central y las instancias locales.

De acuerdo con esa propensión, se asume que los gobiernos centrales deben ocuparse en atender los grandes desafíos nacionales, entre estos, las relaciones internacionales, el resguardo de las fronteras y la soberanía nacional, las políticas macroeconómicas y de desarrollo integral, la seguridad pública y la social, las grandes obras de infraestructura, y la definición de las líneas más gruesas en áreas como la ciencia y tecnología, la salud y la educación. Mientras los gobiernos regionales y locales han de concentrarse en los aspectos más cercanos al ciudadano: servicios públicos, entre ellos el suministro de aguas servidas, transporte colectivo y recolección de basura; mantenimiento y resguardo de la infraestructura; protección del medio ambiente; atención a los grupos más vulnerables de la población; conservación del ornato de las ciudades, entre muchos otros. En el desempeño de este conjunto de tareas, los go-

biernos descentralizados suelen reducir los márgenes de la corrupción y elevar la claridad en la administración de los dineros de los contribuyentes.

Eficacia, transparencia, prioridades y coordinación

Estudios comparados entre distintos países demuestran que la descentralización resulta más eficaz que el centralismo para mejorar la calidad de servicios tales como la atención a las personas en condiciones de vulnerabilidad (jóvenes embarazadas, niños y ancianos abandonados o en situación de calle, personas con discapacidad o con adicciones a diferentes tipos de sustancias tóxicas); para realizar el mantenimiento de edificaciones escolares y culturales; gestionar y mantener hospitales y centros de salud; o administrar orfanatos, geriátricos y otros hospicios; recoger y reciclar los desechos sólidos; y conservar el ornato de los espacios públicos.

El desempeño de esas tareas usualmente es más transparente que cuando las desempeña el Gobierno central. La corrupción administrativa se reduce sensiblemente porque los volúmenes de operaciones llevados a cabo, los trámites burocráticos que deben cumplirse y los recursos destinados, debido a que se dan en escalas manejables, resultan menores y más fáciles de supervisar.

También la descentralización contribuye a definir con claridad las necesidades y prioridades en materia de gasto e inversión pública. Para una gobernación o una alcaldía resulta más sencillo que para la burocracia del gobierno central, establecer hacia dónde debe dirigirse el presupuesto estatal o municipal. Los profesionales y técnicos se encuentran en mejores condiciones de señalar, por ejemplo, si los recursos han de orientarse fundamentalmente hacia la construcción de albergues para menores abandonados, el mantenimiento de escuelas estatales o municipales deterioradas, la recupe-

ración de vías de comunicación en mal estado o la construcción de centros de acopio de productos agrícolas.

La descentralización, del mismo modo, facilita la coordinación interstatal o intermunicipal cuando esta es mandatoria para emprender proyectos conjuntos de inversión o de fomento de determinadas actividades. Digamos, varios estados o municipios de diferentes entidades pueden acordar impulsar iniciativas ligadas al fomento del turismo; la industrialización de determinados productos agrícolas para los cuales las tierras tienen una vocación evidente; o la creación de condiciones para suministrar ciertos servicios que necesita un sector industrial o comercial específico. En Estados descentralizados resulta más sencillo aprovechar las ventajas comparativas y competitivas ofrecidas por la economía de escala.

Reducción de costos, competencia entre las entidades y profesionalización de la gerencia pública

Junto al incremento de la eficacia en una extensa gama de actividades, la claridad en la administración de los recursos financieros, la fijación del orden de prelación y la mejora en los niveles de coordinación con otras entidades, la descentralización presenta otro grupo de ventajas administrativas. Los países que la han asumido como proyecto de carácter estratégico nacional, alcanzan notables avances y logran desmontar pesadas, ineficientes y costosas burocracias centrales.

Cuando va acompañada del aumento de las facultades tributarias por parte de los gobiernos locales, la descentralización promueve la sana competencia entre las entidades, a partir de las ventajas comparativas o competitivas que poseen; o en la esfera de incentivos fiscales que pueden ofrecer para atraer inversiones en la industria, el comercio, el turismo o los servicios que proporcionan.

Otro efecto benéfico de la descentralización consiste en que fomenta la profesionalización de los funcionarios en las áreas de diseño, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. En términos globales, la gerencia pública se ve favorecida cuando las entidades regionales y locales deben competir entre sí para lograr que hacia ellas se movilicen capitales o recursos financieros que podrían dirigirse a otras entidades.

Cuando los mandatarios regionales son electos a través del voto popular y su futuro político depende del éxito de su gestión, esto constituye un factor adicional que propicia la formación y retención de recursos humanos de alta calidad. Si un gobernador o alcalde –o los miembros de los cuerpos legislativos regionales– aspiran a permanecer en sus cargos durante varios períodos, lo más racional es que traten de rodearse de personas competentes y responsables que cumplan a cabalidad las tareas que les corresponden. Esto, al menos, es lo que se espera en términos ideales. La realidad, en muchos casos, opera de otro modo. El clientelismo, el burocratismo y la incompetencia pueden convertirse en norma, incluso en esquemas altamente descentralizados donde las autoridades son electas a través del voto popular. Sin embargo, el costo político para los responsables de fomentar o permitir esos vicios en la administración pública resulta muy alto, razón por la cual no es habitual conseguirlos de forma extendida.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: DEMOCRACIA Y EMPODERAMIENTO SOCIAL

Antes señalamos que, en el plano político, la descentralización aparece asociada a la extensión de la democracia y al empoderamiento de los ciudadanos, quienes pueden escoger libremente sus

autoridades, elevar su capacidad de participar en la toma de decisiones, y supervisar la gestión de los gobiernos regionales y locales. Ahora desarrollaremos estas ideas.

Aspectos positivos de la descentralización política

Con la descentralización política, la democracia se ve favorecida porque los ciudadanos adquieren la capacidad de elegir –mediante votaciones universales, directas y secretas– sus autoridades ejecutivas y legislativas inmediatas: gobernadores, alcaldes, legisladores regionales y concejales. Los funcionarios o representantes así electos, con frecuencia, provienen de las mismas localidades donde construyeron el prestigio que les permitió optar al cargo de representación popular obtenido, y conocen con detalles los distintos problemas que confronta la entidad federal que pasan a dirigir o a representar. Las autoridades electas en un sistema descentralizado poseen un nivel de representación y legitimidad más elevado, que cuando esas figuras son impuestas por el Estado central. Aquellas reflejan de forma más fiel la dinámica política regional y se encuentran enraizadas con sus respectivas localidades.

La descentralización también propicia la atmósfera para que los ciudadanos arbitren el control de la gestión pública. Esta intervención, en Venezuela, se realiza de forma indirecta a través de los diputados del Consejo Legislativo y los concejales del Concejo Municipal, quienes son electos mediante el voto popular; y también, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), por intermedio del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en el caso de los estados; y del Consejo Local de Planificación Pública, en el ámbito de los municipios (sobre este tema volveremos más adelante).

La descentralización les confiere una variedad de capacidades a los ciudadanos con el propósito de que propongan, decidan, supervisen

y evalúen las labores de los órganos de gobierno regionales. Los empodera con la finalidad de que puedan intervenir en la definición de prioridades y en las rectificaciones a que haya lugar. Le comunica a la democracia representativa un componente adicional que es la participación directa, más allá de los procesos electorales en los cuales se vota para seleccionar las autoridades y representantes de los poderes públicos locales.

Con la descentralización, el Estado se aproxima al ciudadano, se hace más cercano y democrático, sin desintegrarse o atomizarse. El Estado conserva su unidad operativa, fundamental para que en un país exista una comunidad de intereses y propósitos nacionales, y la gente se sienta formando parte de un proyecto global incluyente. El Estado se hace más participativo y eficaz, conservando la cohesión de los diversos niveles que lo conforman.

La descentralización durante su primera etapa en Venezuela

La descentralización, en el plano político administrativo, comienza en Venezuela en 1990, cuando toman posesión de sus cargos los gobernadores y alcaldes electos en los comicios regionales del 3 diciembre de 1989. Antes, en abril de este último año, había sido sancionada por el Congreso de la República, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del poder público; o, en términos más sencillos, la Ley Orgánica de Descentralización (LOD). También, había sido modificada –en junio de 1989– la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esos dos instrumentos legislativos constituyeron el marco normativo general que les permitiría a esas autoridades funcionar dentro de la legalidad constitucional.

Durante su primera etapa –ubicada entre 1990 y 1999, año cuando Hugo Chávez asciende a la presidencia de la República– podría de-

cirse que el proceso descentralizador presenta la mayoría de las características señaladas anteriormente y genera muchos de los efectos positivos que se han anotado. Se produce una mejora notable en el suministro de los servicios educativos y la atención primaria en salud. Igualmente, en el área de protección a los menores de edad abandonados. Mejora el mantenimiento de la infraestructura vial. Se eleva la calidad de la gerencia de los puertos y aeropuertos transferidos a los estados. Se crean policías municipales eficaces. Se optimiza la recolección de desechos sólidos, el alumbrado público y el ornato de pueblos y ciudades. Numerosas ciudades y pueblos de diferentes estados se ven favorecidos por los cambios introducidos por la descentralización administrativa. Se incrementa la competencia entre las diferentes entidades para atraer empresas industriales y comerciales que se asienten en sus territorios y generen empleos y riqueza.

En el plano político también se aprecian transformaciones notables. Se eligen por primera vez en la historia de Venezuela las autoridades ejecutivas regionales y los representantes a los parlamentos locales de forma nominal. Comienza a surgir una nueva capa de dirigentes regionales con proyección nacional. Algunos líderes nacionales, para cobrar nueva vigencia, se trasladan a sus entidades federales de origen. Esta dinámica fue tan intensa que en las elecciones presidenciales de 1993, de los cuatro candidatos con mayor opción de obtener el triunfo, tres eran autoridades locales: Oswaldo Álvarez Paz, gobernador del Zulia; Andrés Velázquez, gobernador de Bolívar; y Claudio Fermín, alcalde de Caracas. Luego, en 1998, el principal adversario de Hugo Chávez en los comicios de ese año fue Henrique Salas Römer, quien había levantado su capital político siendo gobernador de Carabobo.

La participación y protagonismo de la provincia, por intermedio de sus autoridades regionales, también se eleva de manera considera-

ble. El cuadro institucional se modifica a un ritmo acelerado. El exacerbado metropolitanismo existente a largo de toda la historia republicana, se reduce de forma sensible. En ese lapso, el Estado y la sociedad se descentralizan. Esa tendencia global dominante representada por la descentralización, produce cambios significativos que transforman el rostro de la nación.

Este ambiente renovador comienza a evaporarse pocos años después de Chávez haber alcanzado el poder, a pesar de que la Carta Fundamental de 1999 que él promueve con tanto entusiasmo –y para cuya aprobación movilizó al país– le da rango constitucional a la descentralización por primera vez en la historia nacional.

La descentralización en la Constitución de 1999

Una de las promesas fundamentales de Hugo Chávez en la campaña de 1998 había sido refundar la República, a partir de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que se encargaría de redactar una Constitución que superara los acuerdos del Pacto de Puntofijo –suscrito por Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Jóvito Villalba en octubre de 1958– y expresara el nuevo pacto político y social de gobernabilidad que él dirigiría.

Luego de tomar posesión de su cargo en febrero de 1999, se pone en marcha el movimiento de piezas que permite la convocatoria de la Constituyente. Obtenida una clara mayoría en esa cita, sus delegados comienzan a elaborar los borradores de la nueva Carta Fundamental. Presionado por el prestigio de la descentralización en el país, los constituyentistas, incluidos los oficialistas, le dan un enorme peso a ese componente dentro de la nueva Constitución. Hugo Chávez necesitaba reafirmarse ante la provincia, donde el valor de la autonomía estaba arraigado.

En la Constitución de 1999, el carácter federal del Estado y la República, ya consagrado en la Carta de 1961, es ratificado y subrayado.

La descentralización es elevada a rango constitucional: «La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución...» (Art. 4); «El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre... descentralizado». (Art. 6) En el Art. 158 se lee: «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».

Estos principios generales se desarrollan ampliamente en el Capítulo III, Del Poder Público Estatal; Capítulo IV, Del Poder Público Municipal; y Capítulo V, Del Consejo Federal de Gobierno. Entre los artículos 158 y 185 se encuentran especificados los aspectos fundamentales que colocan a la descentralización como uno de los pilares del Estado nacional y de la democracia protagónica que el régimen señala estar desarrollando. Numerosos aspectos de la Ley Orgánica de Descentralización son incluidos en la Carta Magna.

Se crea el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Art. 166), presidido por el gobernador, e integrado por autoridades regionales y representantes de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas, donde las hubiese.

En el nivel municipal, se crea el Consejo Local de Planificación Pública (Art. 182). Esta instancia, presidida por el alcalde, estaría integrada por los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y los representantes de organizaciones vecinales y otras formas de la sociedad organizada. Es un consejo, al igual que el de los estados, con una amplia participación democrática.

Se incluye la formación del Consejo Federal de Gobierno (Art. 185), «... órgano encargado de la planificación y coordinación de accio-

nes para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios». Del CFD, presidido por el vicepresidente ejecutivo de la República, depende el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), organismo que sustituye al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), constituido en los orígenes del proceso.

El Estado Comunal y el poder popular: la descentralización adulterada

Luego de triunfar con comodidad frente a Manuel Rosales en las elecciones presidenciales de 2006, con el pleno control de la Asamblea Nacional debido a la victoria en los comicios de 2005 –cuando la oposición decide abstenerse de participar en ese evento– y cuando ya ha decidido promover la reforma constitucional que le permitiría la reelección indefinida como presidente, Hugo Chávez inicia la marcha hacia la construcción del socialismo del siglo XXI, a partir del Estado Comunal y el poder popular, fórmulas no contempladas en la Constitución de 1999. Este cambio adultera la naturaleza del proceso de transferencia de competencias y empoderamiento ciudadano iniciado en 1990 y entra en abierta colisión con el Estado federal descentralizado previsto en la Carta Magna.

Al juramentarse de nuevo en la Presidencia de la República el 10 de enero de 2007, Chávez posee el control pleno de la Asamblea Nacional. Antes de concluir el período legislativo que debía culminar el 5 de enero de 2011, sus tesis acerca del poder popular y el Estado Comunal, surgidas al principio como ideas generales e imprecisas, terminan de delinearse y adquirir forma legal. Aprovecha la Ley Habilitante que le había concedido la Asamblea Nacional durante dieciocho meses –entre 2010 y 2012– para promulgar las leyes orgánicas que servirían de andamiaje jurídico a ambos planteamientos: Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Ley Orgánica del Poder

Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de la Contraloría Social y Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular.

Ese paquete de instrumentos legales modifica de manera radical el sentido de la descentralización y el espíritu y letra de la Carta Magna de 1999 en esa materia.

Después de la muerte de Chávez, a mediados de noviembre del 2014, antes de concluir la habilitación concedida por la Asamblea Nacional, Nicolás Maduro dicta la Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, de la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones, con el fin de modificar la ley precedente promulgada por Hugo Chávez en noviembre del año 2012.

Ese Decreto-Ley establece los mecanismos para la transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del poder público a organizaciones de base del poder popular, específicamente en materia de atención primaria en salud, mantenimiento de centros educativos, producción de materiales y construcción de viviendas, políticas comunitarias de deporte y mantenimiento de instalaciones deportivas, actividades culturales, administración de programas sociales, protección del ambiente y recolección de desechos sólidos, entre otros.

De acuerdo con el estudio realizado en marzo de 2015 por el Observatorio Económico-Legislativo de Cedice Libertad, mediante la metodología Análisis Costo Beneficio (ACB), la Ley de Gestión Comunitaria constituye un nuevo desconocimiento de la descentralización, opinión que compartimos, ya que mediante los procedimientos contemplados en esta ley, se debilitan aún más las instancias subnacionales de gobierno y se fragmenta más todavía el poder del Estado, con el ardid de que se busca consolidar la participación y empoderar las comunidades.

La descentralización en la actualidad

Para diagnosticar el estado de la descentralización en la actualidad y establecer cuál debe ser la estrategia para relanzarla en el futuro, cuando el cuadro institucional varíe y se recupere la democracia, conviene partir del examen de la mezcla de instancias y organizaciones legales creadas por el tándem Chávez-Maduro para promover la llamada democracia protagónica y participativa. Esas leyes todavía se encuentran vigentes.

La descentralización política y administrativa en su visión original, convive en una tensa relación con los órganos antes descritos del poder popular y el Estado Comunal, que el régimen intenta imponer.

Los consejos comunales (CC) –organismos no prescritos en la Carta Fundamental– forman parte de ese entramado. Los CC –aunque formalmente están concebidos para que participen en ellos todos los ciudadanos sin distinción de ningún tipo– son grupos organizados por el gobierno básicamente a través del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y otras agrupaciones civiles oficialistas. Su propósito, en apariencia, consiste en materializar la democracia participativa y protagónica de la cual habla el prefacio de la Constitución. Sin embargo, en la práctica, numerosos CC operan como mecanismos de control y exclusión. Son muy parecidos a los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) cubanos. Los CC suelen exigir, para obtener cualquier clase de beneficio oficial, el Carnet de la Patria, instrumento diseñado por el Gobierno central para empadronar a la ciudadanía y obtener la información que le permite mantener fiscalizados a los ciudadanos. En los hechos, este carnet se ha convertido en una especie de cédula de identidad, o documento de identificación, alternativo, indispensable para conseguir los subsidios en dinero o especie que el régimen le concede a su clientela política, sobre todo en períodos electorales.

Esos consejos, la mayoría dominados por el oficialismo, compiten de forma desleal, en los municipios gobernados por la oposición, con las alcaldías y los concejos municipales, por la obtención de recursos financieros para desarrollar proyectos de infraestructura en diversas áreas. El Gobierno central tiende a privilegiarlos y dirigir hacia ellos los dineros correspondientes al Situado Municipal, violando las normas de fiscalización y control establecidos en el ordenamiento jurídico municipal. Los CC no están sometidos a las normas de control que rigen en las alcaldías y concejos municipales. Por esa razón, abundan los casos de corrupción en el manejo de los recursos concedidos a los CC.

Otro aspecto significativo es que los CC han sido utilizados por el régimen para atentar contra la propiedad privada. A través de ellos, individuos apoyados por el régimen han invadido terrenos y ejidos pertenecientes a los municipios; edificios vacíos y, también, ocupados; locales de fábricas y empresas; al igual que numerosos inmuebles de propiedad privada o municipal. En nombre de la ‘democracia popular’, el oficialismo ha incurrido en gran cantidad de desmanes contra los particulares.

Desde la creación de los Consejos Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), los CC constituyen la instancia desde la cual se distribuyen las llamadas bolsas o cajas clap, como se conoce popularmente ese auxilio en especies. Los dirigentes de los CC son quienes deciden a cuáles personas se les entregan o se les niegan. En la mayoría de los casos, los clap llegan a quienes poseen el Carnet de la Patria. De allí que operen como una tenaza sobre la población más humilde.

Los gobernadores y alcaldes, al igual que los consejos legislativos estatales y los concejos municipales –incluidos los adscritos al oficialismo– han logrado mantenerse en medio de este desigual en-

frentamiento con un poder nacional que muestra una clara vocación centralista, excluyente y clientelar.

Para revertir en el futuro el cuadro tan adverso que afecta la descentralización, esbozado en las páginas precedentes, es necesario tomar en cuenta algunas de las organizaciones contempladas en la nueva legalidad. Los consejos comunales representan una de ellas, sin duda la más importante. Los CC no deben ignorarse, aunque el régimen los haya utilizado de manera sectaria, excluyente e, incluso, para cometer abusos contra la propiedad privada. Reducida la importancia de las juntas parroquiales, bisagras que permitían articular los concejos municipales a las organizaciones de base, ahora conviene considerar los CC dentro de un eventual nuevo esquema de conexión entre los poderes locales y la comunidad, como sustitutos de las juntas parroquiales. Esas células, a pesar de tener pocos años de existencia, han alcanzado una amplia propagación en todo el país, lo cual les confiere un enorme significado. La descentralización tendrá que coexistir con ellos, limando los aspectos que conspiran contra la participación universal de los ciudadanos en esos consejos, y potenciando sus aspectos positivos.

Profundizar la democracia y empoderar los ciudadanos significa aprovechar todo el capital social que se ha formado, muchas veces de forma caótica, durante las últimas décadas.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Según la Constitución vigente en nuestro país, los derechos de propiedad son materia de competencia nacional. Esto quiere decir que solo mediante ley pueden establecerse contribuciones, restricciones y obligaciones para limitar la propiedad privada. Así, solo la

Asamblea Nacional (y no el Consejo Legislativo o el Concejo Municipal, entes legislativos propios del nivel regional y local) puede fijar algún tipo de restricción a la propiedad privada.

Además, no cualquier limitación es admisible, ni siquiera habiendo sido establecida por el poder nacional. Solo están permitidas aquellas restricciones que atiendan a fines de utilidad pública o de interés general. Por ejemplo, bajo ciertas circunstancias y mediante un procedimiento, puede expropiarse un bien; y es en ese sentido que la expropiación es una institución concebida no solo como una potestad pública, sino también como garantía del derecho de propiedad¹. No es un mecanismo para legitimar un arrebato por parte del gobierno, sino para prevenirlo.

Este es el marco general establecido en el artículo 115 de la Constitución. Un marco general razonable, de cuya lectura no pueden colegirse los abusos que ha sufrido el derecho de propiedad en los últimos veinte años. Desafortunadamente, la ola autoritaria y estatizante que ha abatido a Venezuela, ha influido al sistema de justicia, en parte por afinidad ideológica de algunos jueces, pero sobre todo como consecuencia de la cooptación que han sufrido los poderes públicos en manos del gobierno.

En este orden de ideas, pudiera concluirse preliminarmente que es marginal el papel que pudieran jugar los entes descentralizados en la protección del derecho de propiedad. Sin embargo, ese sería un juicio apresurado e incorrecto. En el caso venezolano, los estados y los municipios tienen atribuciones y competencias que inciden en el derecho de propiedad, pudiendo no solo preservarlo, sino además profundizarlo.

¹ Cf. Silva Aranguren, Antonio y Gustavo Linares Benzo, *La expropiación en Venezuela*, UCAB, Caracas, 2011, p. 155.

A los efectos del presente trabajo, abordaremos y comentaremos cuatro aspectos en los cuales los estados y municipios desempeñan un papel crucial en la garantía y profundización del derecho de propiedad.

Naturalmente, ese papel solo puede cumplirse en las condiciones ideales que rigen el sistema democrático: en el contexto de un orden respetuoso del Estado de derecho, en el que prevalece dentro del aparato de justicia una hermenéutica garantista de nuestra Constitución. Bajo las actuales circunstancias imperantes en el país, es prácticamente imposible que, a escala regional o local, se desarrollen políticas públicas a favor de la propiedad privada. Sin embargo, bajo el marco constitucional actual, y en una etapa de transición política hacia la democracia, desde los estados y municipios puede adelantarse una estrategia orientada a consolidar el derecho de propiedad en las entidades descentralizadas.

Potestad tributaria municipal y derechos de propiedad

La descentralización solo es posible si el municipio tiene capacidad financiera para acometer sus competencias. Transferir atribuciones desde el poder central, o ejecutar las que ya de por sí le son propias, resulta ilusorio si ese traslado no viene acompañado por reglas que permitan –con un mínimo de autonomía financiera– gestionar a escala local las materias de las cuales el municipio se ha hecho cargo.

La regla constitucional, prevista en el artículo 179, indica que los municipios obtienen sus entradas principalmente de cinco fuentes:

1. Sus ingresos patrimoniales, es decir, los que resulten de la venta o alquiler de sus propios bienes;
2. El Situado Constitucional, que es una transferencia que se hace desde el nivel nacional, como porcentaje de los ingresos ordinarios;

3. El cobro de multas (como consecuencia, por ejemplo, de una infracción de tránsito o por el incumplimiento de una obligación con el municipio);
4. Los impuestos prediales (sobre la propiedad rural);
5. Las tasas y los impuestos.

Los municipios pueden establecer una variada gama de impuestos, en el marco de un conjunto de áreas predefinidas: a las actividades económicas (la coloquialmente conocida como 'Patente de Industria y Comercio'); a los inmuebles urbanos (el llamado 'Derecho de Frente'); a los vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas; y a la publicidad comercial. Esos tributos, desde luego, dependerán de la intensidad de la actividad económica que tenga lugar en el municipio.

La realidad es que la inmensa mayoría de los 335 municipios venezolanos no son viables financieramente. Es decir, no pueden asumir sus competencias básicas con los recursos de que disponen, bien porque su actividad económica es reducida o bien porque la evasión de impuestos es altísima. Al no tener una base tributaria propia sólida, terminan dependiendo del Situado Constitucional; y al no poder cumplir con sus competencias, sus menguados presupuestos se convierten en recursos para nóminas que se disputan actores políticos locales para alimentar su clientela.

Que el municipio funcione de forma eficaz pasa, entonces, porque cuente con suficientes recursos propios. Un municipio que depende solo del Situado Constitucional será a lo sumo una agencia del poder nacional, pero difícilmente podrá desarrollar una dinámica de gestión de los asuntos locales en relación y proporción con la vida económica de su territorio. Ahora bien, en la búsqueda de recursos fiscales, subyace de forma natural la tensión entre impuestos y derechos de propiedad.

En esa tensión, siempre habrá temas polémicos relacionados con los límites de la potestad tributaria de los municipios, porque esta a veces puede solaparse con impuestos nacionales. No obstante, el punto sobre el cual queremos llamar la atención es que una política de descentralización tiene que contemplar programas para apoyar el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales en materia tributaria por parte de los concejos municipales y las alcaldías.

Sería ingenuo pensar que un programa de apoyo técnico o unos talleres de formación conjurarán el riesgo de la voracidad fiscal municipal. Sin embargo, no deberían sorprendernos las nulas o limitadas capacidades técnicas y de recursos humanos que en materia tributaria tienen la inmensa mayoría de los municipios del país. Este es un escenario perder-perder, donde pierde el municipio porque no recauda lo que pudiera constitucionalmente recaudar; y pierden también los ciudadanos, por los gastos litigiosos para defenderse de los abusos de la administración local y por la inseguridad jurídica aparejada a procedimientos y decisiones mal fundamentados.

Paradójicamente, una política de mejora de las capacidades tributarias locales, acompañada de un acuerdo institucional en el marco del cual se desarrolle esa competencia (por ejemplo, un clasificador de actividades económicas común, y otras medidas orientadas a la armonización del impuesto de actividades económicas), pudiera ser una pieza para proteger los derechos de propiedad de los ciudadanos.

Planificación urbana y derechos de propiedad

La planificación urbana, que tiene por norte la salvaguarda del ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, puede colidir y restringir gravemente el derecho de propiedad, bajo la idea según la cual esas mismas restricciones no son sino limitaciones legales que

el propio ordenamiento jurídico estatuye. Este es un tema vasto y polémico que no pretendemos abordar integralmente en este trabajo. No obstante, cabe referirlo porque los municipios tienen en Venezuela potestades en materia de ordenación territorial y urbanística. El ejercicio de esa potestad tiene en el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) su más claro instrumento, desarrollado principalmente en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU).

El PDUL de cada municipio debería ser el resultado de un proceso conjunto de planificación entre las autoridades locales y los vecinos, con el objetivo de promover el crecimiento ordenado de los centros poblados mayores a 25.000 habitantes. Dicho plan debiera cubrir aspectos diversos: la clasificación del suelo, para determinar el régimen urbanístico aplicable; la delimitación de espacios libres y áreas verdes destinadas a parques y jardines públicos y a zonas recreacionales y de expansión; la localización para edificaciones y servicios públicos o colectivos; el trazado y características de la red vial arterial y colectora; la definición del sistema de transporte urbano y organización de sus rutas; el trazado y características de la red de dotación de agua potable, cloacas y drenajes urbanos; y la regulación detallada de los usos del suelo, entre otros aspectos, según lo establecido en el artículo 34 de la LOOU.

Pero detrás de una lista aparentemente tan sensata de competencias y aspectos a regular, está implícita la facultad que tiene alguien distinto al propietario de cambiar las regulaciones sobre el uso o aprovechamiento del suelo, con la consecuente afectación sobre el valor de mercado de un inmueble o sobre la capacidad de uso, goce o disposición de su propietario.

En la práctica, las potestades en materia de ordenación urbanística, si no están sometidas a un intenso escrutinio público y a procesos transparentes para la toma de decisiones, pueden convertirse

en fuente de corrupción. La interpretación de un funcionario no electo o un acuerdo de cámara del Concejo Municipal, pueden alterar súbitamente el valor de un inmueble con decisiones arbitrarias sobre los porcentajes de construcción o usos del suelo, no acordes con el entorno.

Una agenda de transformaciones al servicio de la libertad debería tener a la ciudad como eje de la política pública. Según datos del Banco Mundial, es en las ciudades donde se concentra 88 % de la población de Venezuela²; y es en las ciudades desde donde pueden desplegarse actividades económicas propias de un mundo crecientemente globalizado e interconectado. Las ciudades necesitarán mucha y buena planificación urbana, pero una planificación que tenga en el respeto a los derechos de propiedad un axioma, y no un elemento prescindible. Esa planificación, mientras sea definida de la manera más transparente y cercana a la dinámica local y a los vecinos, tendrá no solo mayores probabilidades de ser respetuosa del derecho de propiedad, sino de apuntalarlo.

Los derechos de propiedad, en el terreno

El municipio, además, tiene por su naturaleza una atribución importante: el catastro. El catastro no es visto en Venezuela como una pieza fundamental en la defensa del derecho de propiedad, quizás porque es un instrumento más del ámbito de las ciencias sociales. Es visto más como una herramienta meramente cartográfica, al servicio de la planificación urbana, pero no como un componente del sistema que permite salvaguardar los derechos de propiedad.

El sistema registral en Venezuela no está acoplado al catastro. La propiedad de un inmueble se determina conforme al criterio de prioridad en el registro, administrado por un ente público organi-

² Ver <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

zado desde el poder nacional y sin relación alguna con un sistema catastral, salvo excepciones en algunos núcleos urbanos. Esto significa que la propiedad en Venezuela se constituye a partir de un título formal registrado que menciona unos linderos; pero el registro de ese documento no representa una garantía de que ese inmueble ocupe exactamente la porción del territorio allí mencionada (solo es garantía de que el documento se halla inscrito en un libro de registro, concretamente en el Protocolo Primero, en una fecha determinada). El sistema de registro de la propiedad descansa, pues, en un asiento voluntario de transacciones. Es de carácter subjetivo y opera de manera inconexa con la información catastral.

Este es un sistema vulnerable. Muchas de sus imprecisiones terminan generando incertidumbre y abiertas violaciones al derecho de propiedad. Hay lugares de Venezuela donde son proverbiales las disputas entre particulares (y entre particulares y el Estado) por dobles cadenas de titularidad sobre una misma parcela o por indeterminación de linderos. Es recomendable construir un sistema nacional de catastro cuya administración sea descentralizada y esté financiada con los impuestos locales o mediante tasas a las operaciones de registro. La coordinación entre Catastro y Registro Público refuerza la certidumbre sobre los derechos de propiedad, no solo con relación a su tráfico jurídico, sino también a la determinación de sus variables en el entorno urbano.

Las tierras ejidales y la titularización

En estrecha conexión con el punto anterior, la determinación precisa de los límites entre tierras públicas y privadas en Venezuela es sumamente problemática. Es un hecho conocido que hay ciudadanos que ocupan desde hace tiempo tierras públicas, sean estas baldías (preferentemente rurales, de competencia estatal) o ejidales (preferentemente urbanas y patrimonio de los municipios).

El carácter patrimonial público de los ejidos tiene una genealogía histórica que se remonta a las instituciones coloniales. Los ejidos eran en su origen las tierras de pastoreo o ‘tierras comunes’ que formaban parte del municipio. En esa línea institucional, un atributo que se ha mantenido casi invariable a través de sucesivas legislaciones, es su carácter inalienable e imprescriptible (esto es, no puede ser adquirido mediante usucapión)³.

Transferir la propiedad plena sobre esos terrenos de propiedad pública municipal a sus ocupantes es conveniente por múltiples razones ampliamente estudiadas. Pero hay dos que son fundamentales.

La primera tiene que ver con el vínculo entre propiedad y ciudadanía. La titularización elimina la espada de Damocles de un eventual desalojo (y la sujeción al político de turno) y crea una esfera de intangibilidad, favorable al ejercicio de ciertos derechos: «La imagen del invasor, no importa cuántos años pasen, está siempre asociada al miedo al desalojo, a la situación de emergencia, al temor de la ilegalidad y a los programas de desarrollo urbano que nadie sabe quién decidirá. (...) La figura del propietario, en cambio, es una condición distinta. Una vez que alguien es propietario de la tierra sobre la cual edificó su vivienda adquiere derechos y valores, deja de ser un ocupante circunstancial de un espacio urbano para convertirse en ciudadano»⁴.

La segunda razón es que la titularización de la propiedad es una condición para la creación de riqueza, ya que permite incorporar al sistema de crédito a millones de personas y a obtener ventajas adi-

³ Para un análisis jurídico e histórico de la institución del ejido, ver Turuphial, Héctor (2011): Los ejidos como bienes demaniales municipales. Comentarios críticos a dos sentencias del Tribunal Supremo de Justicia. Boletín de Derecho Administrativo 1 y 2. UCAB. Caracas.

⁴ Hernández, Tulio (Editor) (2006): *Tierra propia. Proceso de titularización de tierras en el municipio Chacao*. Alcaldía de Chacao. Caracas, p. 9.

cionales basadas en la propiedad formal del bien⁵, lo cual repercute favorablemente en la relación entre el ciudadano y las autoridades públicas.

Esa política de titularización la han intentado algunos municipios en Venezuela, pero un balance general de todas las iniciativas adelantadas, sobre todo entre 1995 y 2010⁶, es que han sido muy poco efectivas, lentas y engorrosas, en parte por las dificultades técnicas que son inherentes a este tipo de procesos, pero principalmente por resistencias de las instituciones gubernamentales del nivel nacional involucradas en trámites de esta naturaleza. Dichas resistencias tienen, vale decirlo, motivaciones ideológicas.

Una agenda a favor de la propiedad y la libertad debe tener entre sus objetivos fundamentales, que quienes hoy posean bienhechurías sobre terrenos de dominio público municipal pasen a tener propiedad plena, mediante el pago de un precio de venta; una política de este tipo tendría que ser promovida nacionalmente, para minimizar los obstáculos institucionales y simplificar trámites; pero ha de tener en el municipio su actor fundamental, porque la titularización debe acoplarse a otras políticas orientadas a la regularización física y la integración ciudadana, áreas estas en las cuales el municipio es el actor gubernamental idóneo.

5 Lo que Hernando de Soto llama «la energía potencial de los activos» en su obra *El misterio del capital*.

6 Entre las experiencias más resaltantes en materia de titularización destacan: 1) el Consorcio Catuche, promovido por organizaciones religiosas y comunitarias para regularizar viviendas ubicadas en terrenos públicos y privados adyacentes a la quebrada Catuche, en el noroeste de Caracas; 2) Alcavi, para regularizar tenencia de la tierra en 12 sectores de Cumaná; 3) Petare Norte y La Vega, en el marco de un proyecto para inserción de barrios a los centros urbanos llamado «Caracas Mejoramiento de Barrios» (CAMEBA) y que contó con financiamiento del Banco Mundial; 4) La Cruz y Bello Campo, adelantado por la Alcaldía de Chacao para la titularización de tierras en terrenos públicos municipales.

Este es un tema que está en la ruta crítica para mejorar las condiciones de vida de un sector importante de la población venezolana. Formalizar la propiedad sobre terrenos ejidales no debe ser visto como un regalo, sino como una jugada «fulcro»; esto es, una política pública que se convierte en punto de apoyo de la palanca para grandes cambios⁷.

COMENTARIOS FINALES

Hemos examinado a lo largo de estas páginas las complejas relaciones existentes entre la descentralización, la democracia y la propiedad privada. Hemos visto cómo esas tres dimensiones se interrelacionan y complementan, de tal forma que promueven la solidez del capital social, la eficacia del Estado y la libertad ciudadana.

Esa clase de nexos se da, sin embargo, en ambientes institucionales donde prevalecen la democracia y el Estado de derecho. La realidad venezolana actual no está caracterizada por esos rasgos. Al contrario, prevalecen el centralismo exacerbado, el autoritarismo vertical y el acoso permanente a la propiedad privada. Estas características de la situación del país impiden que la descentralización represente una faceta de la vida democrática y una herramienta para fortalecer los derechos de propiedad de los ciudadanos en sus localidades inmediatas. El Estado central socialista tiende a invadir todos los espacios institucionales y sociales y vulnerar todos los derechos. El gran desafío de la actual y las futuras generaciones consiste en recuperar, ampliar y mejorar las conquistas alcanzadas en el período democrático, superando los errores que se hayan cometido.

⁷ Sobre el concepto de «fulcro», véase Casanova, Roberto (Coordinador) (1998): Fulcro: acciones para los primeros 100 días de un nuevo gobierno. Programa Liderazgo y Visión. Cedice. Caracas.

A continuación presentamos el resumen de los beneficios de la descentralización en el marco de una democracia consolidada, donde prevalece el respeto riguroso a los derechos de propiedad:

1. Incrementa la eficiencia y eficacia del gasto público.
2. Mejora la provisión de servicios públicos.
3. Eleva la pulcritud y transparencia en el manejo de las finanzas.
4. Facilita la definición de prioridades.
5. Aumenta los niveles de coordinación con otras entidades.
6. Ayuda a desmontar las pesadas, ineficientes y costosas burocracias centrales.
7. Promueve la competencia entre los estados y municipios.
8. Fomenta la profesionalización de los funcionarios en las áreas de diseño, formulación, ejecución y evaluación de proyectos.
9. Permite la elección de las autoridades ejecutivas y legislativas regionales y locales, democratiza a la sociedad y empodera a la colectividad, al ampliar el control y supervisión de los ciudadanos sobre la gestión pública.
10. Opera como un mecanismo de resguardo de los derechos de propiedad en las instancias regionales y locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Anzola Spadaro, Karina, Antonio Canova González y Luis Alfonso Herrera Orellana (2009): *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)*. Funeda. UCAB. Caracas.
- Brewer-Carías, Allan (1994): *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993*. Editorial Arte. Caracas.
- Casanova, Ramón, Juan Carlos Navarro, María Helena Jaén y Julio Corredor (Coordinadores) (1993): *La distribución del poder I: descentralización de la educación, la salud y las fronteras*. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Casanova, Roberto (Coordinador) (1998): *Fulcro: acciones para los primeros 100 días de un nuevo gobierno*. Programa Liderazgo y Visión. Cedice. Caracas.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) 1999*. Gaceta Oficial N.º 5.453, del 24 de marzo de 2000.
- De la Cruz, Rafael (Coordinador) (1998): *Descentralización en perspectiva. Federación y finanzas públicas*. Ediciones IESA. Fundación Escuela de Gerencia Social. Caracas.
- De la Cruz, Rafael (Compilador) (1995): *Ruta a la eficiencia. Descentralización de los servicios sociales*. Ediciones IESA. Fundación Escuela de Gerencia Social. Caracas.
- De la Cruz, Rafael (Coordinador) (1992): *Descentralización, Gobernabilidad, Democracia*. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- De la Cruz, Rafael y Armando Barrios (Coordinadores) (1994): *Federalismo fiscal; el costo de la descentralización en Venezuela*. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- De Soto, Hernando (2000): *El misterio del capital*. Empresa Editorial El Comercio. Lima.
- Daniels, Alí, Laura Louza (2014): *Régimen jurídico de la titularización de tierras en Venezuela. ¿Evolución o involución?* Cedice. Observatorio Económico Legislativo. Caracas.
- Hernández, Tulio (Editor) (2006): *Tierra propia. Proceso de titularización de tierras en el municipio Chacao*. Alcaldía de Chacao. Caracas.
- Mascareño, Carlos (Coordinador) (2000): *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. PNUD, Ildis. Nueva Sociedad. Caracas.

- Márquez, Trino (2017): *La descentralización en la reconstrucción de la democracia*. Publicaciones de Cedice. Caracas.
- Márquez, Trino (1996): *El Estado en Venezuela. Descentralización, reforma de la Administración Pública y políticas contra la pobreza*. Editorial Panapo. Caracas.
- Ortiz-Álvarez, Luis (2012): *Expropiaciones en Venezuela (Límites y garantías)*. Anuario de Derecho Público. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila. Caracas.
- Pipes, Richard (1999): *Propiedad y libertad: Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*. FCE. México D.F.
- Pereira Pizani, Isabel y Rafael Quiñones (2016): *Por un país de propietarios. El petróleo no tiene la culpa*. Cedice. Observatorio de Derechos de Propiedad. Caracas.
- Rondón, Andrea (2017): *Análisis costo beneficio: Ley de regularización de la propiedad de la tierra urbana y urbanización de los barrios populares*. Cedice. Observatorio Económico Legislativo. Caracas.
- Silva Aranguren, Antonio y Gustavo Linares Benzo (2011): *La expropiación en Venezuela*. UCAB. Caracas.
- Turuphial, Héctor (2011): *Los ejidos como bienes demaniales municipales. Comentarios críticos a dos sentencias del Tribunal Supremo de Justicia*. Boletín de Derecho Administrativo 1 y 2. UCAB. Caracas.
- Vallmitjana, Marta (Coordinadora) (1993): *Caracas: nuevos escenarios para el poder local*. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

**DESCENTRALIZACIÓN,
DEMOCRACIA
Y DEFENSA DE LA
PROPIEDAD PRIVADA**

Trino Márquez

Sociólogo. Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Doctor en Ciencias Sociales con posdoctorado en Ciencias Sociales, UCV. Maestría en Filosofía, UCV. Ex coordinador académico de Cedice-Libertad. Ex presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre).

Alonso Domínguez

Abogado, con amplia experiencia en el diseño y ejecución de campañas ciudadanas y de incidencia pública. Ex secretario de Gobierno de la Alcaldía de Chacao entre 2013 y 2018. Fue profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad Central de Venezuela.

Centro de Divulgación
del Conocimiento
Económico «CEDICE», 2020

Coordinación editorial

Rocío Guijarro

Asistente

Ana María Carrasquero

Corrección

Alberto Márquez

Diseño

ABV Taller de Diseño

Carolina Arnal

© Centro de Divulgación
del Conocimiento Económico
«CEDICE»
Caracas, Venezuela 2020

**CENTRO DE DIVULGACIÓN
DEL CONOCIMIENTO
ECONÓMICO CEDICE**

Av. Andrés Eloy Blanco (Este 2)
Edificio Cámara de Comercio
de Caracas. Nivel Auditorio,
Los Caobos, Caracas, Venezuela.
Teléfono: +58 212 571.3357
Correo: cedice@cedice.org.ve
www.cedice.org.ve
Twitter: @cedice
RIF: J-00203592-7



El Centro de Divulgación el Conocimiento Económico, A.C. Cedice Libertad, tiene como objetivo principal la búsqueda de una sociedad libre, responsable y humana. Las interpretaciones, ideas o conclusiones contenidas en las publicaciones de Cedice Libertad deben atribuirse a sus autores y no al instituto, a sus directivos, al comité académico o a las instituciones que apoyan sus proyectos o programas. Cedice Libertad considera que la discusión de las ideas contenidas en sus publicaciones puede contribuir a la formación de una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad. Esta publicación puede ser reproducida parcial o totalmente, siempre que se mencione el origen y el autor, y sea comunicado a Cedice Libertad.

**DESCENTRALIZACIÓN,
DEMOCRACIA
Y DEFENSA DE LA
PROPIEDAD PRIVADA**

El trabajo que aquí presentamos, que hicieran para el **Observatorio de Derecho de Propiedad** de Cedice los investigadores Trino Márquez y Alonso Domínguez, resalta las virtudes de la descentralización. Entre dichas virtudes, los autores hacen una importante reflexión sobre cómo las políticas públicas asociadas a esta juegan a favor del derecho de propiedad y, por ende, promueven la libertad ciudadana. Los autores proponen caminos a seguir, tales como la armonización de la tributación local para facilitar el financiamiento autónomo de los municipios y reducir el desorden y la voracidad fiscal que tantos inconvenientes les generan a los contribuyentes; la Constitución de 1999 en ese sentido establece el mecanismo que se podría implementar, como es la competencia del poder público nacional de legislar para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias de los estados y municipios.

Andrés L. Halvorsen
Director Cedice Libertad

