



EN DEFENSA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Primera Edición 2009

© 2009, Convite, A.C.

www.convite.org.ve

Todos los derechos reservados.

ISBN 978-980-7117-02-9

HECHO DEPÓSITO DE LEY

Depósito Legal lf25220093204057

EN DEFENSA DE LA --- DESCENTRALIZACIÓN

COORDINADORES

Jorge Luis Olivares

Yolanda D'Elia

Luis Francisco Cabezas

INVESTIGADORES

Haydée García

Silvia Salvato

José Gregorio Delgado

Miguel González Marregot



Agosto 2009

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta las condiciones legales, institucionales y financieras en las que se encuentra la estructura federativa y la descentralización en Venezuela, entendidas como garantías de derechos políticos y sociales de los ciudadanos. El contenido también se enfoca en ciertos aspectos que pueden conformar una agenda de la sociedad civil y de las autoridades regionales y locales, en defensa de la descentralización.

La descentralización es un pilar de la democracia y de los derechos humanos, influye y repercute en la calidad de vida y en el bienestar, permite el acceso a bienes y servicios, una más justa distribución de los recursos, el desarrollo armónico de las localidades y la incidencia oportuna en los asuntos públicos. Ante las actuales condiciones de la descentralización en Venezuela y los peligros que ha traído su debilitamiento en los últimos años, se hace imprescindible la defensa de los principios constitucionales que la rigen, haciendo valer las reivindicaciones y conquistas de la sociedad venezolana que permitieron su consagración como ley.

A mediados del año 2008, Convite decidió constituir el Observatorio de Agendas Sociales y Descentralización con el objetivo de producir y difundir información útil, sistemática y oportuna sobre las condiciones de la estructura federativa del Estado venezolano y la descentralización de la gestión social, en el marco de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los venezolanos/as. Esta iniciativa contó con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Se partió del estudio de las potestades y competencias de los estados y los municipios para ejercer una gestión social local responsable, democrática y soberana. Los resultados de este estudio fueron publicados en una serie de boletines en versión electrónica, difundidos durante las elecciones regionales y de alcaldes realizadas en noviembre del año 2008. En estos

boletines participaron los investigadores Haydée García, Silvia Salvato, Miguel González y José Gregorio Delgado.

Asimismo, se monitorearon agendas electorales sociales de los candidatos aspirantes a gobernaciones y alcaldías y se promovió un debate con sectores políticos, académicos, económicos y comunitarios de 8 estados del país (Caracas, Zulia, Carabobo, Aragua, Lara, Mérida, Táchira y Anzoátegui) para llevar a cabo una gestión social local en el marco de las condiciones jurídicas, políticas y financieras de la descentralización.

En el primer capítulo de esta trabajo, se abordan las garantías jurídicas de las cuales goza la federación y la descentralización en Venezuela; los aspectos normativos todavía no desarrollados; las incongruencias y los vacíos legales que aún existen; así como las conductas o medidas que pueden amenazar el legítimo ejercicio del poder federal en Venezuela que por derecho y por ley pertenece a los estados y los municipios; y a los ciudadanos que residen en ellos.

En el segundo capítulo se abordan las posibilidades para impulsar una gestión pública descentralizada en el país, lo que supone fortalecer la autonomía de los poderes públicos estatales y municipales, y el ejercicio del poder federal a través de la puesta en marcha de una gestión política y administrativa de las competencias que corresponden a los estados y a los municipios, con el fin de dar respuesta a las demandas ciudadanas y territoriales.

En el tercero, se abordan los principios en los cuales se basa la descentralización económica, fiscal y financiera de un modelo político federal y los avances que ha tenido su aplicación en Venezuela. Además se hace un análisis panorámico acerca de las finanzas públicas de los estados y los municipios y se exponen los aspectos más relevantes para ir hacia un modelo de financiamiento público descentralizado y hacia una gestión fiscal y financiera de estados y municipios, responsable, transparente y sostenible.

Por último, en el cuarto capítulo se hace una sistematización del status de la descentralización de la gestión social en Venezuela antes de 1999, la estrategia de vuelta a la centralización planteada en los últimos años de gestión de gobierno y las agendas sociales electorales presentadas por los candidatos en las elecciones de noviembre de 2008.

I

GARANTÍAS JURÍDICAS DEL PODER FEDERAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

EL PODER FEDERAL EN VENEZUELA

Venezuela es un país de constitución política federal y de régimen público descentralizado. En este modelo, la República se constituye por entidades políticas autónomas que se encuentran unidas por los principios de preservación de la integridad del territorio, la cooperación y la solidaridad entre sí, al igual que por la concurrencia y la corresponsabilidad en los asuntos del interés público nacional. Así lo dispone la Constitución venezolana en su preámbulo y más específicamente en su artículo 4:

“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado¹ (...) y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

En la República federada, el poder público está conformado por un Estado que reúne al poder nacional, al poder estatal y al poder municipal -los que se ejercen territorialmente en el marco de competencias políticas, administrativas y financieras delimitadas en la Constitución-; y, por un Gobierno, que asume la responsabilidad de ejercer las funciones públicas que corresponden a esos poderes, mediante autoridades electas, el cual se organiza y opera en forma descentralizada. Esto se dispone en los artículos 6 y 136 de la Constitución, como uno de los principios superiores republicanos indiscutible y de carácter irreversible en el tiempo:

“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

¹ El término “Estado” en este artículo de la Constitución, de acuerdo con la perspectiva doctrinaria, se refiere a la condición de la República. Significa que el estado de la República es federal y descentralizada.

“El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

Los principios que originan el modelo de constitución federal y de régimen público descentralizado, son la soberanía popular y la democracia. En la federación y la descentralización, la constituyente² generó garantías para que la voluntad de los ciudadanos/as fuese reconocida en todos los lugares del territorio nacional y dentro del más amplio pluralismo político; y para que efectivamente esta voluntad se ejerciese en el poder público a medida que la descentralización lo hiciera más cercano a los/as ciudadano/as y lo transformara en capacidad para resolver los asuntos del interés de éstos, de acuerdo con cada contexto y realidad territorial³. Ello se dispone en los artículos 3, 5 y 158 de la Constitución nacional:

“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente (...) e indirectamente (...). Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”.

“El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados...”.

“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”.

La constitución política de la federación recae en los estados y los municipios. Son estas entidades las que conforman el pacto federal que da origen a la República. Pero mientras los estados gozan de autonomía plena como federados, sin más limitación que mantener la unidad constitucional y te-

² Se refiere al proceso ocurrido en Venezuela entre los meses de julio y noviembre del año 1999, donde los venezolanos aprobaron ir a una asamblea constituyente para redactar una nueva Constitución, eligieron a los representantes de dicha asamblea, se abrió un período de consulta y debate ciudadano y político, hasta que finalmente se aprobaron sus contenidos por medio de un referendo popular.

³ León Villalba, Gustavo (1996): Descentralización en Venezuela, MRI/FIDES – Escuela de Vecinos de Venezuela, Caracas.

territorial del país, los municipios poseen una autonomía limitada por las leyes nacionales y estatales. Así lo establecen los artículos 16, 159 y 168 de la Constitución:

“Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales”.

“Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley de la República”.

“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley”.

Estas disposiciones mantienen continuidad entre las Constituciones de 1999 y 1961. En ambas se reconoce la autonomía de los estados y los municipios, especificando las materias que deben atender sus autoridades. En la Constitución de 1961, efectivamente se delinearón los elementos de una constitución federal, pero bajo un régimen público centralizado, en el que el poder se ordenaba de manera jerárquica por niveles de gobierno político-territorial y donde el nivel nacional ejercía superioridad sobre los demás, limitando el alcance de la autonomía de los estados.

Entre 1984 y 1989, los trabajos de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), dieron pie a un proceso de descentralización dirigido a fortalecer la estructura federal republicana. Cabe destacar, que el diseño constitucional de 1961 permitía modificar los términos del pacto federal en el tiempo, a través de una cláusula de descentralización contemplada en su artículo 137⁴. Sin embargo, muchas fueron las salidas que buscó la COPRE para salvar las restricciones constitucionales de 1961, las cuales conducían a una participación no sustantiva y residual de los estados en los asuntos del poder público.

Conforme se generaron y concretaron los acuerdos políticos, el proceso de descentralización se desprendió de los mandatos constitucionales de 1961 y avanzó hacia un cuerpo legal propio, desarrollado entre los años 1979 y

4 Fernández, Julio (1999): La nueva distribución territorial del poder en Venezuela: el federalismo descentralizado en la Constitución de 1999.

1996. El proceso abarcó los ámbitos político, administrativo y financiero, en demanda de mayor autonomía y de competencias para los estados, junto con mecanismos para lograr una descentralización negociada a través de instancias intergubernamentales que en cierta forma se paralizó en 1998, por disposición del gobierno de Rafael Caldera.

Dentro de esta nueva arquitectura legal se crearon las figuras de gobernadores y alcaldes, como autoridades de gobierno electas por voto popular; y también se modificó la distribución de competencias que había dictado la Constitución de 1961, adoptando una clasificación de concurrentes, para denominar las ejercidas de manera compartida entre los poderes; y exclusivas, como aquellas específicas y propias de cada poder.

Los cambios que estas leyes introdujeron estaban dirigidos a construir una estructura de poder distinta en el mapa institucional venezolano, donde la autoridad del poder público no descendiera de un centro superior y unilateral hasta las partes inferiores, incluyendo los territorios y sus habitantes, ni el Estado Nacional fuera el único que dictase el orden normativo interno. Esto requería fortalecer a los estados como titulares del pacto federal en condición de iguales, los que presentaban mayor debilidad en sus capacidades de autonomía e intervención en el poder público. También era asunto de independencia entre poderes, de tal manera que no hubiese tutela ni subordinación entre ellos. (ver cuadro en las páginas siguientes)

La Constitución de 1999 consolidó el cambio hacia el orden federal, lo cual quedó así expresado en su exposición de motivos:

“En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad”.

En tal sentido, la norma constitucional dispuso que se dictaran leyes de descentralización en materias regidas por el régimen de competencias concurrentes, de acuerdo con los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad, lo cual se contempla en su artículo 165:

“Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas

LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN 1979-1996			
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA	
Elección Gobernadores	1988 Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, LERGE	1990 Transferencias a los Estados	1993 y 1996 Asignaciones de IVA y FIDES
	Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados, LPPPE	1992 Reglamento N° 1, LO-DDT	
Participación Política	1998 Ley de Sufragio y Participación Política	1993 Mecanismos de Descentralización	
		Transporte y Tránsito	Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Ley FIDES
		Vialidad	
		Cárceles	Asignaciones de Minas e Hidrocarburos
		Policía	1996 Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos, LAEE
		Coordinación de los Servicios de Policía y Normas de Conducta de Miembros de los Cuerpos Policiales	
		Reglamento de Encomienda a los Gobernadores de Estado en Materia Turística	

LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN 1979-1996

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA		DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA		DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA
Participación Política	1998	Ley de Sufragio y Participación Política	Protección al Consumidor	Reglamento sobre Encomienda a Gobernadores y Delegación a Gobiernos Municipales de la Fiscalización y Control de Alza Indevida de Precios y Defensa y Protección al Consumidor
			Servicios de Salud	Reglamento N° 9, LODDT
			Directores y Coordinadores Nacionales y Estadales	Reglamento N° 4, LODDT
Elección Concejos Municipales	1979	Ley Orgánica del Régimen Municipal, LORM	Equipamiento Urbano	Reglamento Parcial para Obras Públicas de Equipamiento Urbano de Interés Nacional, Estatal y Municipal
Elección Alcaldes	1989	Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, LORM		
Consejos Territoriales	1993	Reglamento N° 3, LODDT. Consejo Territorial de Gobierno y Organización Intergubernamental para la Descentralización		
		Reglamento N° 6, LODDT. Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caceracas		
		Creación del Consejo Nacional de Alcaldes		

por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad”.

También la Constitución extendió la descentralización hasta los municipios, incluyendo que se prolongase en sus aspectos administrativos a las comunidades organizadas y a otras entidades territoriales como las parroquias, aunque no tuviesen competencias constitucionalmente definidas. Es así como la descentralización puede aplicarse, del poder nacional a los poderes estatal y municipal; del poder estatal al poder municipal y de éstos a las comunidades.

DESCENTRALIZAR EL PODER NACIONAL A LOS PODERES ESTADAL Y MUNICIPAL

La política nacional de descentralización es una tarea que corresponde realizar al Consejo Federal de Gobierno, órgano encargado de planificar y coordinar los procesos de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios, como se establece en el artículo 185:

“El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios...”.

DESCENTRALIZAR EL PODER ESTADAL AL PODER MUNICIPAL

De igual manera, dentro de los procesos de descentralización los estados deben procurar transferir a los municipios programas y servicios que se encuentren dentro del ámbito de las competencias concurrentes, tal como lo dispone el artículo 165 de la Constitución:

“Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal”.

DESCENTRALIZAR EL PODER ESTADAL Y MUNICIPAL A LA SOCIEDAD ORGANIZADA

Las comunidades constituyen nuevos sujetos de descentralización. En ello se reconoce la importancia de la sociedad civil⁵ y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos⁶. En este sentido, la descentralización permite la intervención de la sociedad en los procesos de gobierno. En virtud de ello, es posible transferir a comunidades y vecinos organizados la gestión de determinados programas y servicios públicos, como lo estipula el artículo 184:

“La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos...”.

Las diferentes disposiciones de la Constitución de 1999 señaladas hasta este punto, conforman un cuadro de principios y garantías que protegen el poder federal y la descentralización en Venezuela, como se expone a continuación:

5 Rachadel, Manuel (2008): ¿Descentralización para qué?. En Revista SIC, septiembre-octubre, 2008/Año LXXI. Concentración de poder.

6 El impulso a una democracia participativa, según varios autores, fue la razón que llevó a que tuviera tanta importancia la descentralización en la Constitución de 1999. Para unos se trataba de corregir los errores cometidos por los partidos políticos con el centralismo y el desconocimiento de la sociedad civil, para otros se trataba de abrir espacio al poder ciudadano delante de los poderes tradicionales (principalmente los partidos). En los primeros, la descentralización era necesaria para fortalecer el modelo federal y a los estados dentro de este modelo; para los segundos, la descentralización era el mecanismo a través del cual la población se vería más incluida en los procesos de decisión y para ello debía fortalecerse a los municipios y fundamentalmente las ciudades como el espacio político de los ciudadanos. Ver Peraza, Arturo (2008): “El federalismo venezolano en la Constitución de 1999”. En Revista SIC, septiembre-octubre, 2008/Año LXXI. Concentración de poder. A partir de este debate, ambas propuestas (aunque movidas por diferentes perspectivas), lograron en uno y otro sentido coincidir en que el cambio hacia una democracia participativa pasaba por fortalecer la descentralización.

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL PODER FEDERAL¹

<p>LA FEDERACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN SON CARACTERÍSTICAS IRREVERSIBLES DE LA REPÚBLICA Y EL ESTADO</p>	<p>La República venezolana es federal y descentralizada, como principio constitutivo y superior. No puede ser modificado por autoridad, ley ni norma alguna, ni en el presente ni en el futuro, incluyendo cambios, reformas o enmiendas a la propia Constitución. El carácter federal de la República se encuentra constitucionalmente bajo control jurisdiccional, por intermedio de la Sala Constitucional y la Sala Político-Administrativa (Artículos 266 y 336).</p>
<p>EL PODER NACIONAL NO PUEDE MODIFICAR LA ESTRUCTURA DEL PODER FEDERAL</p>	<p>Los estados y los municipios son poderes originarios y gozan de autonomía política por mandato constitucional y voluntad popular. El poder público nacional no puede ejercer el poder político directamente en los estados o municipios, ni alterar unilateralmente el ámbito de autoridad de cada poder. Las autoridades de estados y municipios sólo pueden ser removidos por referendo revocatorio o por decisión judicial.</p> <p>Las competencias exclusivas de estados y municipios se establecen y delimitan claramente, así como los criterios para su intervención en las competencias concurrentes. Estas últimas son las que fueron establecidas en la Constitución de 1961, más las transferidas por la Ley Orgánica de Descentralización en 1988. Ninguno de los poderes puede modificar la distribución de competencias, ni puede disminuir las potestades públicas de los otros.</p>
<p>LA DESCENTRALIZACIÓN DEBE SER FISCALMENTE SOSTENIBLE Y RESGUARDAR LOS EQUILIBRIOS TERRITORIALES</p>	<p>Las fuentes de financiamiento y las facultades tributarias de los estados y los municipios deben desarrollarse y propender a que cada entidad pueda generar la mayor parte de sus recursos, lo cual protege la autonomía y la capacidad de intervención en sus competencias. Es un mandato constitucional el equilibrio en las responsabilidades fiscales, así como es obligación del poder público nacional garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, así como la solidaridad inter-territorial.</p>
<p>LA DESCENTRALIZACIÓN ES PROGRESIVA Y ACORDADA POR LAS PARTES</p>	<p>La federación se rige por principios de cooperación y corresponsabilidad, los cuales están a su vez basados en criterios de acuerdo, consulta y coordinación desde el punto de vista de leyes y ejecución de políticas entre los poderes públicos. Asimismo, la descentralización se concibe como un proceso dirigido a lograr fines y cometidos de democracia y desarrollo. La participación de los estados y los municipios no puede ser impuesta por ninguno de los poderes. Con el fin de acordar y planificar la descentralización entre los poderes, se crearon instancias de coordinación y planificación con rango constitucional.</p>
<p>LA DESCENTRALIZACIÓN ES FLEXIBLE Y ADAPTABLE A LA DIVERSIDAD TERRITORIAL</p>	<p>En el nuevo marco constitucional, la política de descentralización y los propósitos de la descentralización se pueden desarrollar localmente atendiendo a las particularidades y las características de los estados y los municipios. Los estados tienen la potestad de legislar sobre las competencias concurrentes y adaptarlas a sus propias posibilidades y particularidades.</p>

Sin embargo, en materia de leyes existe una gran distancia entre lo que dicta la norma constitucional y lo ejecutado. Entre los años 2000 y 2005, la Asamblea Nacional aprobó nuevas leyes sobre el poder federal y la descentralización. Particularmente tuvieron importancia las leyes que conformaban el poder público municipal y el régimen especial del Distrito Metropolitano. También se dictaron leyes en lo relativo a la planificación estatal y municipal; y a la creación de los Consejos para la coordinación intergubernamental de estados y municipios. Adicionalmente, miembros de la Asamblea calificaron como un avance la aprobación de la Ley de Hacienda Pública Estatal y la Ley del Consejo Federal de Gobierno, pero ambas fueron vetadas por el Ejecutivo Nacional y devueltas a la Asamblea. Este organismo decidió no volver a discutir las, eliminando así la posibilidad de su entrada en vigencia. Al respecto, el Presidente saliente de la Asamblea, manifestaba a finales del año 2005:

“La hacienda pública estatal y el consejo federal son concepciones neoliberales que aún persisten en la Constitución y que deberán ser eliminadas de la Carta Magna por el próximo parlamento (...). Hay que buscar una nueva manera de integrar los gobiernos locales con el Poder Nacional para contener la amenaza de una descentralización que desvertebre al Estado y termine creando reyezuelos. Se debe descentralizar hacia el poder popular”⁷.

Por otra parte, una tarea legislativa pendiente era adecuar la Ley Orgánica de la Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT), vigente desde 1990, a las disposiciones constitucionales de 1999. No obstante, la LODDT se reformó parcialmente en el 2003 modificando apenas 2 artículos sobre la asignación de los recursos del presupuesto nacional a los municipios que, en opinión de varios autores, desmejoró las finanzas de estas entidades. En materia de descentralización financiera también se aplicaron reformas a la Ley FIDES y LAEE. La modificación de la Ley FIDES en el 2000, consistió en destinar un 20% de los recursos del Fondo a proyectos comunitarios presentados por gobernaciones y alcaldías; mientras que la modificación de ambas leyes en el 2006, destinó estos recursos a los Consejos Comunales, en cuya propia Ley pasaban a un Fondo Nacional para ser asignados directamente por representantes de organismos de la administración pública central.

⁷ Declaraciones de Nicolás Maduro, Presidente Saliente de la Asamblea Nacional. En: <http://www.consejoslocales.org/modules.php?name=News&file=article&sid=441>

LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN 2000-2006								
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA		DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA			DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA			
Distrito Metropolitano	2000	Ley Especial para el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas	Planificación Nacional, Regional, Estatal y Municipal	2001	Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación	Situado Municipal	2003	Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, LODDT (Artículos 14 y 15)
			Planes Estadales y Municipales de Ordenación del Territorio y Plan de Desarrollo Urbano Local	2005	Ley Orgánica para la Planificación y Gestión del Territorio, que derogó la Ley de Ordenación del Territorio de 1983	Hacienda Pública Estatal	2004	Ley de Hacienda Pública Estatal (sin entrada en vigencia)
Poder Público Municipal	2005	Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que deroga la LORM	Administración Pública	2001	Ley Orgánica de la Administración Pública	Comunidades como beneficiarias de FIDES	2000	Reformas de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDES
			Consejos Estadales de Planificación	2002	Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas	Consejos Comunales como beneficiarios de FIDES y LAEE	2006	
			Consejos Locales de Planificación Pública		Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública			
			Consejo Federal de Gobierno	2005	Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (sin entrada en vigencia)			Reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados, derivadas de Minas e Hidrocarburos, LAEE
			Consejos Comunales	2006	Ley de los Consejos Comunales			

Después de las elecciones presidenciales en diciembre del año 2006, la Asamblea Nacional orientó el proceso legislativo hacia el fortalecimiento de la centralización. Este objetivo respondía a la propuesta de una amplia reforma a la Constitución de 1999, presentada por el Presidente y rechazada en referendo consultivo en diciembre de 2007. El propósito de la reforma era avanzar hacia un modelo de Estado socialista no contemplado en el marco constitucional de 1999.

Sin embargo, el proceso legislativo estaba en manos del Presidente de la República a través de una Ley Habilitante, mediante la cual se promulgaron 66 decretos-leyes en un lapso de 18 meses (entre el 01-02-2007 y el 31-07-2008). De esta manera, mediante decreto presidencial con rango de ley, se creó la Comisión Central de Planificación en el 2007, que luego se incluyó en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, realizada en el 2008. A través de esta medida se reforzaron las funciones rectoras del poder nacional, su alineación a la planificación centralizada y su desconcentración funcional y territorial para atender directamente a las comunidades, a través de programas y servicios públicos nacionales.

Asimismo, la Asamblea Nacional aprobó en primera discusión un proyecto de Decreto para sancionar una nueva Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio, a objeto de impulsar un nuevo ordenamiento territorial y la designación de autoridades regionales para la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos nacionales. Además, se aprobó la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, con la que también se crea una estructura territorial agrícola y se declaran de “utilidad pública” los territorios, bienes y servicios protegidos por esa ley.

En 15 de abril de 2008, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) dicta una sentencia donde se le solicita a la Asamblea Nacional reformar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1993 (LODDT), así como la Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil. Dicha sentencia se refería a un recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución sobre la competencia exclusiva de los estados en la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. En la sentencia, de carácter vinculante para la Asamblea Nacional, se aceptó la reversión de las competencias transferidas a los estados en la LODDT de 1989, cuando éstas no se prestaran o fueran deficientes por razones de superioridad

de la coordinación ejercida por el poder nacional, la unidad del Estado, la satisfacción del interés general de la población, la igualdad de gestión y la homogeneidad de los servicios públicos:

“...si la legislación base otorga las competencias a un determinado órgano o ente público para la intervención y asunción de competencias, corresponde a dicho órgano el ejercicio de dicha potestad, pero (...), corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, decretar la intervención para asumir la prestación de servicios y bienes de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, en aquellos casos que a pesar de haber sido transferidas esas competencias, la prestación del servicio o bien por parte de los Estados es deficiente o inexistente, sobre la base de los artículos 236 y 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

En esta sentencia se produjo un voto salvado del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, en el que se fundamenta porqué lo que se entendía como “transferencias de competencias exclusivas” en la LODDT ya no tenía aplicación de acuerdo con el nuevo ordenamiento constitucional, donde dichas competencias habían pasado a ser potestades de los estados:

“...la reforma de 2003 de la Ley Orgánica de Descentralización, la cual preceptúa (artículo 11) la posibilidad de transferencia, de la República a los Estados, de la competencia de aprovechamiento, conservación y administración de puertos, autopistas y carreteras, no tomó en cuenta que esa competencia es, desde la Constitución de 1999, originaria y exclusiva de los Estados. En consecuencia, es claro que esa norma de la Ley Orgánica de Descentralización es inconstitucional o debe, en todo caso, interpretarse a la luz del artículo 164.10 de la Constitución de 1999, en el sentido de que sólo puede referirse a la transferencia de los bienes afectos al servicio que antes prestó el Poder Nacional pero no a la competencia en sí. (...) la mayoría declaró que esa competencia de los Estados es una competencia “transferible” de la República a aquéllos –y, por tanto, reversible-, en contra de la letra clara y expresa del artículo 164.10 constitucional”.

A pesar de estas contradicciones, la Asamblea prosiguió con la intención de llevar a cabo la reforma de la LODDT, tomando lo dictado en la sentencia. Pocos días después de haberla aprobado en primera discusión, la

misma Asamblea acordó suspender por tiempo indefinido el proyecto. Los artículos que se proponía introducir, eran los siguientes⁸:

“A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el poder público nacional, por órgano del Ejecutivo, podrá revertir conforme al ordenamiento jurídico las transferencias de las competencias concedidas a los estados para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general”. “El Ejecutivo nacional, por órgano del presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios y consumidores un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto a los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad”.

“Es de la competencia de los estados en coordinación con el Ejecutivo nacional la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como puertos y aeropuertos de uso comercial”.

Haber paralizado la discusión en ese momento, así como otras leyes en línea con la propuesta de reforma constitucional de 2007, no impidió que durante el 2008 el Ejecutivo Nacional aplicara medidas legales de centralización, afectando fundamentalmente a los estados. Entre las medidas más discutidas se encuentran: la eliminación de 42 peajes en todo el territorio nacional, la adscripción al Ministerio de Educación de organismos autónomos como la Fundación del Niño, la eliminación de las competencias en materia de policía al Distrito Metropolitano, la transferencia al Ministerio de Salud de los establecimientos y servicios de salud del Distrito Metropolitano de Caracas (DMC) y de la Gobernación de Miranda; agregando en el caso específico del DMC, la creación de la Comisión Presidencial de Planes y Proyectos para la Gran Caracas, que puede centralizar en el Ministerio para la Vivienda la ejecución de todos los planes de desarrollo urbanístico.

⁸ Radio Nacional En: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=65641>

LEYES Y DECRETOS DE CENTRALIZACIÓN, 2007-2008

Comisión Central de Planificación	2007	Decreto Ley que Crea la Comisión Central de Planificación
Administración Pública Nacional Centralizada y Autoridades Regionales	2008	Decreto Ley que Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública
Nueva Estructura Territorial y Administraciones Estadales y Municipales bajo directrices de Autoridades Regionales	2008	Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio, que deroga la Ley de Planificación y Gestión del Territorio (aprobada en Primera Discusión)
Milicia Nacional Bolivariana y Regiones Militares	2008	Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana
Estructura agrícola territorializada y Acceso a Alimentos	2008	Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria
Alimentos, bienes y servicios de primera necesidad	2008	Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios
Adscripción de la Fundación del Niño	2007	Decreto que adscribe la Fundación del Niño al Ministerio para la Educación
Eliminación de Policías en los Distritos Metropolitanos	2008	Ley de Policía Nacional
Eliminación de Peajes	2008	Decretos para la Eliminación de 42 Peajes en el territorio nacional
Planes y Proyectos Urbanos para la Gran Caracas	2008	Decreto que crea la Comisión Presidencial de Planes y Proyectos para la Gran Caracas
Reversión de las Transferencias en Salud	2008	Decreto que crea el Sistema Metropolitano de Salud
		Decreto que transfiere al Ministerio para la Salud los establecimientos de atención médica adscritos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas
		Decreto que transfiere al Ministerio para la Salud los establecimientos y unidades móviles de atención médica, adscritos a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda

En marzo del año 2009, la reforma a la LODDT entró nuevamente en la agenda legislativa de la Asamblea Nacional. El 12 de marzo de este año, la Asamblea aprobó la reforma en segunda discusión, dejando por fuera que los contenidos de la LODDT, aunque sigue vigente, no han sido adecuados a las disposiciones del texto constitucional de 1999, tal como lo señalaba el voto salvado del Magistrado Rondón Haaz en sentencia del TSJ del 15 de abril de 2008. De esta forma, la reforma se salta la norma constitucional, modificando los siguientes artículos de la LODDT:

LODDT 2003 <i>(no adecuada a la Constitución de 1999)</i>	CONSTITUCIÓN DE 1999	REFORMA A LA LODDT, MARZO 2009
<p>Artículo 8: Los servicios transferidos de conformidad con lo establecido en los artículos 5° y 6° de la presente Ley podrán ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ejecutivo Nacional o el Gobernador, solicitará la reversión del servicio ante el Senado; 2. El Senado autorizará o no la reversión en el lapso establecido en el artículo 6° y comunicará su decisión al Ejecutivo Nacional o al Gobernador, según el caso; y, 3. Cuando sea el Gobernador quien solicite la reversión, se requerirá la opinión previa de la Asamblea Legislativa. 	<p>No contempla la reversión de las materias o servicios transferidos porque estableció que éstos pasaban a ser potestades de los estados a través de la figura de las competencias exclusivas.</p>	<p>Artículo 8: “A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional, por órgano del Ejecutivo, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, las transferencias de las competencias concedidas a los estados para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes y servicios, considerados de interés público general conforme a lo previsto en el ordenamiento jurídico y en el instrumento que dio origen a la transferencia. A los efectos de la reversión prevista en el presente artículo se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 10”.</p>

LODDT 2003 <i>(no adecuada a la Constitución de 1999)</i>	CONSTITUCIÓN DE 1999	REFORMA A LA LODDT, MARZO 2009
<p>Artículo 9: El ejecutivo Nacional deberá impulsar la descentralización y la desconcentración de funciones dentro de sus respectivas dependencias, a fin de facilitar la celebración de los convenios para la transferencia de la prestación de servicios específicos, la contratación y ejecución de las obras corresponderá a unidades desconcentradas de los organismos nacionales a nivel de cada Estado, bajo la coordinación del Gobernador”.</p>	<p>Artículo 158: “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”.</p> <p>Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los estados: 3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.</p>	<p>Artículo 9: “El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento a fin de asegurar a los usuarios y consumidores un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad”.</p>
<p>Artículo 11°: A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: 5. Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.</p>	<p>Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los estados: 10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.</p>	<p>Artículo 15: “Es de competencia de los estados, en coordinación con el Ejecutivo Nacional, la conservación, administración y mantenimiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial. El Ejecutivo ejercerá la rectoría y establecerá los lineamientos para el desarrollo de la coordinación señalada en el presente artículo”.</p>

La reforma que ha hecho la Asamblea Nacional constituye un acto de violación a la Constitución Nacional, debido a que:

Plantea la intervención del poder nacional en potestades y competencias que pertenecen a los estados por mandato constitucional a través de la figura de las competencias exclusivas derivadas de la LODDT, desconociendo además el principio de no subordinación entre poderes del modelo de organización federal, en salvaguarda de la autonomía de las entidades federadas debido a que su constitución política territorial, la organización de sus poderes públicos y las decisiones que toman los funcionarios de estos poderes, emanan de los derechos políticos de los ciudadanos.

Retrocede hacia un modelo de organización política centralizada, que quedó en buena medida superada en la Constitución de 1999, tal como se afirma en su preámbulo. Además de imponer medidas de “intervención” y “reversión”, no contempladas en la Constitución y, con éstas, regresar a una estructura de subordinación de los poderes federados al poder nacional, particularmente al poder ejecutivo, abre campo al ejercicio discrecional de estas medidas al establecer que podrán tomarse “por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia...”.

Sustrae a las entidades federadas, de los medios para ejercer sus potestades y competencias, abriendo la posibilidad de que el poder nacional les quite los servicios transferidos por la LODDT en 1989, los cuales conforman desde la Constitución de 1999 una parte importante de su patrimonio institucional y financiero para que puedan producir sus propios recursos y con ellos cubrir las necesidades de los ciudadanos y los objetivos de desarrollo regional.

Afecta derechos fundamentales de los ciudadanos, desde el mismo momento en que la Constitución de 1999 asumió la figura de las competencias concurrentes derivadas de la LODDT, en las cuales las entidades federadas comparten responsabilidades en todas aquellas materias que garantizan una vida digna a todos sus ciudadanos. Por eso establece en particular, una gestión descentralizada de los sistemas de salud, judicial, penitenciario y electoral para garantizar el acceso oportuno a servicios de salud, a las instancias jurisdiccionales para hacer justicia y a los mecanismos para el ejercicio directo del voto en la elección de cargos del poder público estatal y municipal.

Modificación a la Ley del Especial para el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas

Como se refirió con anterioridad, la constituyente generó garantías para que la voluntad de los ciudadanos/as fuese reconocida en todos los lugares del territorio nacional y dentro del más amplio pluralismo político. Uno de los resultados legislativos más significativos de la Asamblea Nacional Constituyente⁹ fue la redacción y aprobación de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas dando cumplimiento al Artículo 18¹⁰ y a la disposición transitoria N° 1¹¹ del texto constitucional.

De conformidad a los Artículos 2, 3 y 4 del texto legal se estableció:

“Los límites del Distrito Metropolitano de Caracas , son los del Municipio Libertador del Distrito Capital, el cual sustituye al Distrito Federal, y de los Municipios Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo del Estado Miranda ...”.

“El Distrito Metropolitano de Caracas se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles: 1) El nivel metropolitano, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial metropolitana de Caracas; 2) El nivel municipal, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo en cada municipio integrante del Distrito Metropolitano de Caracas, con jurisdicción municipal”.

“El gobierno y administración del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Alcalde Metropolitano. La función legislativa del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Cabildo Metropolitano...”

Fueron atribuidas las siguientes competencias al nivel metropolitano, con base al Artículo 178 de la Constitución, al Artículo 19 de la Ley Especial y con base a la Ley Orgánica del Régimen Municipal:

1. Acueductos, en coordinación con los servicios de distribución que efectúan los Municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas.
2. Distribución y venta de electricidad y gas doméstico.

9 Por primera vez el Poder “Constituyente” asumió la función legislativa y elaboró el marco legal que se aplicaría sobre el gobierno, la administración y los recursos de la capital de la República.

10 Artículo 18 “La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional (...) Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes al estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso, la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno”.

11 De conformidad a la Disposición se establecía “La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y preservará la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica del Régimen Municipal”.

3. Planificación y ordenación urbanística, arquitectura civil y viviendas de interés social.
4. Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana.
5. Servicios de transporte urbano de pasajeros, en coordinación con los municipios que integran el Distrito Metropolitano.
6. Protección Civil y servicios de prevención y lucha contra incendios, bomberos y medidas de previsión y mitigación de calamidades públicas.
7. Institutos metropolitanos de Crédito.
8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia.
9. Las demás que le sean atribuidas por el Poder Nacional y que no estén expresamente señaladas como de la competencia nacional o municipal.
10. La normativa para armonizar de las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los Municipios que integran el Distrito. Metropolitano.
11. Tratamiento y disposición de residuos sociales.
12. Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano.

Sin embargo, transcurrido no menos de una década de existencia del Distrito Metropolitano y declarando su “incapacidad operativa”¹² fue transferido vía Decreto¹³ “la dirección, funcionamiento y administración” de la Policía Metropolitana al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores. Según declaraciones del Viceministro de Seguridad Ciudadana Tareck El Aissami la intención era “... convertir este cuerpo de seguridad en una policía comunal, tomando en cuenta los resultados de las investigaciones realizadas por la Comisión Nacional para la Reforma de la Policía (CONAREPOL)”.

Tiempo después, el 18 de Julio de 2008, con base a un nuevo Decreto Presidencial¹⁴ se transfieren todos los establecimientos de Salud adscritos al Distrito Metropolitano, incluyendo su Dirección de Salud, al Ministerio del Poder Popular para la Salud.

12 Molina, Thabata. Convertirán a la PM en una Policía Comunal, publicado en el diario el Nacional con fecha 22 de Enero de 2008.

13 Decreto N°5.814, publicado en Gaceta Oficial N°38.583, con fecha 14 de Enero de 2008.

14 Decreto N°6.201, publicado en Gaceta Oficial N°38.976, con fecha 18 de Julio de 2008

Ambos decretos constituyen violaciones expresas a la Constitución y a la descentralización, ya que:

- a. Desconocen las potestades en materia de seguridad ciudadana y salud del Distrito Metropolitano de Caracas, establecidas en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.
- b. Desconoce el principio constitucional de la legalidad establecido en el artículo 21815, según el cual las leyes sólo pueden derogarse mediante otras leyes y no mediante Decretos.

Ahora bien, realizadas las elecciones regionales de Noviembre de 2008 y siendo electo un candidato de oposición a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, la Asamblea Nacional en abierto desconocimiento del Poder Constituyente y del carácter “especial” de la Ley que rige el Distrito Metropolitano de Caracas, redacta y aprueba la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital¹⁶ y la Ley de Transferencia de bienes y servicios administrados transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital¹⁷, en las cuales se establece:

- a. La creación de una nueva entidad político-territorial, con territorio, personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 2 de la LEORDC) cuyos límites son los pertenecientes al antiguo Distrito Federal (Artículo 4 de la LEORDC).
- b. La creación de una autoridad única “Jefe o Jefa de Gobierno” quien detenta la función ejecutiva, mientras que la función legislativa corresponderá “directamente” a la Asamblea Nacional (Artículo 3 de la LORDC). Dicha autoridad es de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (Artículo 7 de la LORDC).
- c. El traspaso de la sede del Distrito Metropolitano al Distrito Capital (Artículo 5 de la LORDC).
- d. Se le atribuyen las siguientes funciones¹⁸ (Artículo 6 de la LORDC):
 - i. La administración de los bienes, la inversión y administración de recursos, incluyendo los provenientes de las transferencias,

15 Artículo 218 “Las leyes se derogan por otras leyes y se abrogan por referendo, salvo las excepciones establecidas por la Constitución. Podrán ser reformadas total o parcialmente. La ley que se objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

16 Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, publicada en Gaceta Oficial N° 39.156, con fecha 13 de abril de 2009.

17 Ley de transferencia de bienes y servicios administrados transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, publicada en Gaceta Oficial N°39.170 con fecha 04 de mayo de 2009.

18 Éstas eran reconocidas de igual forma al Distrito Metropolitano de Caracas, de conformidad a lo establecido en el Artículo 178 de la Constitución, Artículo 19 de la Ley Especial del Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y las competencias reconocidas en la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

subvenciones o asignaciones especiales del Poder Público Nacional, así como de aquellos que se le asignen como participación en los tributos nacionales.

ii. Definir en concordancia con el Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas destinadas a prevenir y afrontar calamidades públicas, desastres naturales y protección del medio ambiente.

iii. Promover la organización de comunas y el gobierno comunal.

iv. Establecer los servicios de prevención y lucha contra incendios.

v. Definir en concordancia con el Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas, planes, programas, proyectos y actividades destinadas a coadyuvar en la organización, aplicación y puesta en práctica de los servicios públicos del Distrito Capital.

vi. Promover la cultura, valores, tradiciones y toda manifestación que propenda al fortalecimiento de la identidad caraqueña y a la creación de principios éticos que contribuyan a la convivencia solidaria para la construcción de la nueva sociedad.

vii. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según la disposición de las leyes nacionales y del Distrito Capital. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos del papel sellado, timbres y estampillas.

viii. Coadyuvar con los órganos y entes competentes en materia de prevención del delito, seguridad pública y protección de las personas.

ix. La promoción de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la formación, ejecución y contraloría social de la gestión pública, como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

x. Ejecutar las obras públicas de interés del Distrito Capital, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidos por la Ley de Ordenanzas.

xi. La creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

xii. Colaborar en la protección de los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y el Adulto y Adulta Mayor.

xiii. La protección de la familia como institución fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de sus condiciones materiales y espirituales de vida.

xiv. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, que le sean asignados por el Ejecutivo Nacional.

xv. El Distrito Capital podrá celebrar operaciones de crédito público con la previa autorización del Ejecutivo Nacional.

xvi. Cualquier otra que le sea asignada por la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos o las transferidas por el Ejecutivo Nacional.

- e. Así como; “se declara la transferencia de las dependencias, entes y servicios, que por su naturaleza eran competencia del extinto Distrito Federal. En virtud de ellos, el Jefe o Jefa de Gobierno tendrá amplia potestad de regular y establecer la organización administrativa y el funcionamiento del Distrito Capital de conformidad con lo establecido en la Constitución, las leyes nacionales y los reglamentos. Quedan adscritos al Distrito Capital los institutos y servicios autónomos, las empresas, fundaciones, y demás formas de administración funcional de la Alcaldía Metropolitana que estén vinculados por su naturaleza, objeto y competencia al Distrito Capital. El Jefe o Jefa de gobierno, mediante decreto, podrá acordar su reorganización o liquidación y en tal sentido tomará las acciones y medidas necesarias para su ejecución” (Artículo 3 de la Ley de Transferencia).
- f. Son transferidos además de los bienes y servicios, los recursos y gran parte de los ingresos asignados legalmente al Distrito Metropolitano de Caracas¹⁹.

Las modificaciones realizadas a la Ley Especial del Régimen del Distrito Capital, se constituyen de igual forma en violaciones al texto constitucional, así como una vulneración a la descentralización, ya que:

- Se desconoce la facultad legislativa del Poder Constituyente y de la norma elaborada por este, para el régimen, gobierno y administración del Distrito Metropolitano de Caracas, siendo modificada y transformada deliberadamente por el Poder Constituido²⁰.
- Se deja sin efecto el principio de soberanía popular, el derecho a elegir, el derecho a ser electo y el principio de autoridad revocable no sólo al crear una autoridad única para Caracas (Jefe o Jefa de Gobierno), sino que ésta es de libre nombramiento y remoción; nombrada directamente por el Presidente de la República; no resultando

¹⁹ Véase el Capítulo 3 de este informe: Autonomía y Gestión Descentralizada de las Finanzas Públicas.

²⁰ Si bien es cierto, que en la norma dictada por la Asamblea Nacional Constituyente en su Artículo 30 se estableció que “corresponderá a la Asamblea Nacional cualquier modificación”, el intento no es sólo una modificación de la norma sino la creación de una nueva unidad político-territorial que asume para sí las competencias y potestades dadas por la constituyente al Distrito Metropolitano de Caracas.

su autoridad y legitimidad de proceso electoral alguno a diferencia del Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas.

- Se produce un solapamiento de funciones y de competencias, al no establecer una clara delimitación entre las funciones del Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Capital.
- Se atenta directamente contra el principio de coordinación, concertación y conciliación entre poderes, ya que los recursos e ingresos económicos que eran del Distrito Metropolitano (El Situado Constitucional y el subsidio de capitalidad) son en gran parte destinado al nuevo Distrito Capital.
- Se afecta el patrimonio reconocido legalmente al Distrito Metropolitano de Caracas, al ser transferidos y/o tomados bienes y servicios de la Alcaldía Metropolitana.

UNA AGENDA LEGISLATIVA POR LA DESCENTRALIZACIÓN

A la vista de los contenidos de la Constitución de 1999 y de las garantías dispuestas en ella, se puede afirmar que en el país existen los mecanismos legales para ejercer legítimamente el poder federal y avanzar en el proceso de descentralización. Sin embargo, existen dificultades y debilidades que hacen necesarias acciones concretas de los actores políticos estatales y municipales, a fin de incidir en el desarrollo de una agenda legislativa dirigida a fortalecer el modelo federativo descentralizado y a reducir los obstáculos para su avance en el futuro inmediato.

Es preciso señalar antes, que en la propia Constitución de 1999 persisten algunas inconsistencias de carácter doctrinario en el modelo de federación, destaca por algunos autores.

SOBRE EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES FEDERALES

- La eliminación del poder legislativo bicameral o la antigua Cámara del Senado, se ve como un retroceso para garantizar la igualdad de expresión de los intereses de los estados en las decisiones del poder nacional. Su participación está presente, porque en la elección de los integrantes a la Asamblea Nacional, los estados conforman circuitos electorales donde se eligen 3 diputados/as más un número igual al 1,1% de la población total del país. No obstante, éstos representan a todas las entidades federales y no a los intereses es-

pecíficos de los estados y municipios como entidades políticas autónomas.

- De la misma Asamblea, han surgido propuestas en los últimos años para superar este sesgo. Una propuesta fue la creación de bloques regionales, cuyo funcionamiento hasta el momento ha sido meramente formal. Otra propuesta fue la creación de una Comisión Federal que incluyera a la Junta Directiva de Poder Legislativo y a los líderes de grupos parlamentarios estatales. Entre sus funciones estaría coordinar el trabajo del parlamentarismo social de calle y conocer las actividades de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública y los Consejos Comunales²¹.

SOBRE EL DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- Ha sido visto como negativo que la Constitución no incorporase en su texto la delimitación de las competencias concurrentes, dejando supeditado su desarrollo a leyes nacionales y leyes estatales. A pesar de ello las competencias concurrentes, y en las leyes de descentralización dictadas entre 1979-1996 (aún vigentes), no pueden ser limitadas o desmejoradas. Ello se basa en el principio de continuidad, de irreversibilidad que la Constitución de 1999 le confirió al modelo federal descentralizado y de progresividad en los derechos democráticos consagrados a los ciudadanos como son la soberanía y la autonomía popular en las decisiones públicas.
- En lo que se refiere a las competencias exclusivas de los estados, también es importante señalar que la Constitución de 1999 reproduce el procedimiento residual contemplado en la de 1961 para consagrar competencias. En el artículo 164, numeral 11, se establece que tocará a los estados todo aquello que no corresponda a la competencia nacional o municipal. Esto hace difícil encontrar vías para fortalecer, por ejemplo, la autonomía financiera estatal, a no ser que ello pase por la transferencia de competencias del poder nacional a los estados. A esto se suma que la descentralización es mencionada en el artículo 158 una como política “nacional”, cuando debía haberse colocado como política de Estado, en el cual están representados todos los poderes públicos.

²¹ Propuesta de Luis Tascón, publicada en El Universal, 29 de Mayo de 2006.

Haciendo valer las garantías constitucionales del poder federal, los gobernadores y alcaldes electos pueden promover y construir una agenda para el desarrollo legislativo de la descentralización, que parta de las experiencias en las que se han logrado avances significativos y también de iniciativas descentralizadoras negociadas entre las diferentes instancias gubernamentales y expresiones organizativas de la sociedad. Aquí destacaremos lo que se refiere a los procesos legislativos de la descentralización a través de leyes nacionales o de base y de leyes estatales o de desarrollo, establecidas en los artículos 162 y 165 de la Constitución y lo cual implica necesariamente ejercer influencia tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo nacional.

Es importante tener en cuenta que en el proceso de modificación de las leyes o aprobación de nuevos instrumentos legales por parte de la Asamblea Nacional, se necesita preservar el derecho a la participación en las consultas legislativas, en tanto se trata del desarrollo normativo de materias o asuntos de interés para los estados y municipios. Esto incluye la responsabilidad de los nuevos consejos legislativos, gobernaciones y alcaldías, con la participación activa de la comunidad organizada en la formulación de planteamientos y propuestas a sus respectivos diputados nacionales, en su condición de electores o representados.

En este sentido, los campos generales en los que se requiere un mayor desarrollo legislativo de la Constitución de 1999 y que podrían integrar esta agenda, son los siguientes:

- El fortalecimiento de la autonomía de los estados.
- La redistribución de competencias concurrentes del poder público.
- El fortalecimiento de la sociedad civil.
- La participación de los estados en la renta nacional.
- El fortalecimiento de las capacidades de gestión de los estados y municipios.
- La adecuación de la normativa legal de los estados al proceso de descentralización.

Por otro lado, entre las referencias a la descentralización en la Constitución de 1999 y que están pendientes por desarrollar a través de la legislación, se encuentran:

- Gobierno descentralizado, artículo 6
- Salud descentralizada, artículo 84
- Descentralización como política nacional, artículo 158

- Descentralización de servicios, artículo 165
- Descentralización participativa, artículo 184
- Consejo Federal de Gobierno y Descentralización como proceso, artículo 185
- Descentralización judicial, artículo 269
- Descentralización penitenciaria, artículo 272
- Descentralización electoral, artículo 294
- Descentralización funcional, artículo 300
- Ley de Hacienda Pública Estatal, Disposición Transitoria Cuarta, Numeral 6

En lo específico, a continuación se hacen sugerencias de modificación a ciertas leyes con un peso relevante en la descentralización. Estas leyes y sugerencias son:

LEYES	ASPECTOS A MODIFICAR O CORREGIR
LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO DE 2003	Convertirla en una ley base en materia de descentralización, adecuándola a la Constitución. Esta ley debe centrarse en los aspectos administrativos del proceso de descentralización que rescate sus aportes y corrija las pautas que han generado dificultades.
	Establecer que las materias transferidas en esta ley son ahora competencias exclusivas de los estados.
	Incorporar a los municipios y señalar claramente los procedimientos para las transferencias entre estados y municipios.
	Cambiar el objeto propuesto de la ley, porque responde a la Constitución de 1961 y no a la de 1999. Debe eliminarse la mención de los gobernadores como agentes del ejecutivo nacional, porque ya no existe subordinación a la Presidencia de la República, así como la remoción de gobernadores, que tampoco existe. La modificación del objeto de la ley, debe apoyarse en el papel de alcaldes y gobernadores como actores políticos, en la delimitación de procedimientos para las transferencias de servicios o programas y en la dotación de recursos en proporción a las transferencias realizadas.
Modificar las referencias a las figuras institucionales que ya perdieron vigencia, como la Convención de Gobernadores y el Comité de Planificación y Coordinación. Estas son ahora funciones del Consejo de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas y del Consejo Federal de Gobierno. Así mismo debe tomarse en cuenta que el Distrito Federal desapareció y que los Territorios Federales se transformaron en Estados, conforme a la Constitución de 1999.	

LEYES	ASPECTOS A MODIFICAR O CORREGIR
LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE 2006	Desarrollar los procedimientos para la descentralización hacia las comunidades y vecinos organizados, según el artículo 184 de la Constitución.
	Crear normas jurídicas sobre el proceso de descentralización en el poder público municipal, tomando en cuenta las disposiciones sobre las competencias municipales, la organización del poder público municipal y las pautas específicas para la participación y la descentralización.
	Considerar la descentralización como un principio organizativo del poder público municipal, así como establecer pautas para entablar relaciones en un proceso de descentralización con el poder nacional y el estatal, de acuerdo con los criterios de coordinación, autonomía y diversidad municipal.
	Proponer una ley especial para regular el referendo revocatorio de las juntas parroquiales, por aplicación del artículo 72 de la Constitución.
	Revisar el procedimiento para la presentación de los informes de gestión y cuenta, que se hace por separado entre dos instancias diferentes.
	Proponer la sanción de ordenanzas municipales que se refieran al control ciudadano o a los mecanismos de información transparentes que deben existir en los órganos ejecutivos y legislativos de los municipios.
	Incorporar a las juntas parroquiales como órganos del poder público municipal. Existe una tendencia institucional a desconocer o sustituir el reconocimiento legal de las parroquias y sus juntas parroquiales.
	Crear instancias de coordinación y cooperación institucional en el ámbito local y municipal, aspectos poco o nada desarrollados.

Otro conjunto de leyes que deben incorporarse en una agenda legislativa sobre descentralización son:

Descentralización política: en este campo son leyes de base las que regulan el ejercicio de los derechos políticos y, en general, los procesos electorales para elegir funcionarios nacionales, estatales y municipales. Entre estas leyes se encuentran: la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuyo último texto vigente es de 1998. En particular, los gobernadores deben insistir en la separación de las elecciones de alcaldes y gobernadores, dado que así se lograría una más clara diferenciación política entre las

propuestas de gobierno para los diferentes ámbitos territoriales. En cambio, los alcaldes deben insistir en unificar las elecciones de alcaldes y concejales, dando coherencia temporal y electoral a ambos órganos del poder público municipal. Tomando en cuenta su importancia, se puede establecer la elección separada de las juntas parroquiales, de tal manera que cada estado o municipio determine por ley u ordenanza la fecha de las elecciones parroquiales.

Descentralización administrativa: es particularmente importante el desarrollo del Sistema Nacional de Planificación, constituido por un conjunto de consejos donde se desarrolla el derecho a la participación, de acuerdo con los artículos 62, 160, 166, 174, 182, 184, 185 y 299 de la Constitución de 1999. Más aún, a partir de estos artículos se desarrollan las denominadas leyes de planificación y de participación, así como leyes relacionados con las expresiones organizativas de las comunidades, donde destaca la figura de los Consejos Comunales. En la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, la Ley de los Consejos Locales de Planificación y la Ley de los Consejos Comunales, es posible que próximamente se establezcan propuestas de reforma, por lo que se recomienda su incorporación en la agenda legislativa.

Descentralización financiera: es fundamental la Ley de Hacienda Pública Estatal, aún pendiente de publicación; así como las Leyes de los Estados para asumir las diferentes competencias transferidas o descentralizadas desde el poder nacional. Su elaboración es un requisito legal derivado de la LODDT. Existe otro conjunto de leyes nacionales ya elaboradas que son susceptibles de reforma como la Ley FIDES y LAEE. Estas leyes deben ser objeto de ajustes a partir del texto de la Constitución por su significado y alcance para el desarrollo de la descentralización financiera.

En la marcha de esta agenda, de igual modo es necesario desarrollar estrategias que permitan aumentar los niveles de incidencia política en un escenario de tendencias hacia el centralismo gubernamental, falta de interés por avanzar en un proceso de descentralización acordada con las entidades estadales y municipales; o decisiones judiciales y ejecutivas a favor de la reversión de las transferencias derivadas de la Constitución de 1999, como ha ocurrido con las competencias exclusivas en materia de policías y de carreteras, puertos y aeropuertos en el caso de los estados o con la transferencia de la totalidad del sistema de servicios de salud de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas y la Gobernación de Miranda al Ministerio de Salud, en el ámbito de las competencias concurrentes.

En este sentido y con el propósito de rescatar el poder de decisión y la legitimidad de los gobernadores y alcaldes en el contexto de su autonomía constitucional, para influenciar con equilibrio en la legislación, fortalecer y desarrollar los aspectos jurídicos de la descentralización y superar las amenazas que pueden dificultar estas acciones, se recomienda:

Generar alianzas con instancias del poder público y actores sociales

Tanto alcaldes como gobernadores deben establecer vínculos de coordinación y activar iniciativas legislativas en las instancias de planificación y legislación, haciendo lobby con los parlamentarios que representan a los estados en la Asamblea Nacional. Otro aspecto de las alianzas se refiere a los actores sociales y las organizaciones que se relacionan con los diferentes servicios a transferir, para lograr el respaldo social a las propuestas que se lleven a oficinas del poder ejecutivo o a las instancias legislativas.

Invocar la Constitución

Muchas de las debilidades y amenazas de la descentralización se producen cuando se incumplen o no se desarrollan las pautas descentralizadas contenidas en la Constitución de 1999. A los gobernadores y alcaldes les corresponde defender y hacer cumplir esta Constitución dentro de un enfoque integral que abarque aspectos de planificación, desarrollo y participación ciudadana.

Justificación legal de los recursos

Es necesario asumir la defensa y petición de los recursos que por ley corresponden a los estados y municipios, garantizando transparencia y rendición de cuentas con la política de descentralización. En este sentido, las propuestas y proyectos deben ir justificados siguiendo las pautas y materias señaladas en el texto de las leyes para la transferencia de fondos, específicamente la Ley del FIDES y LAEE.

Tomar iniciativas

Generar propuestas orientadas a establecer una agenda común entre los tres poderes públicos para el desarrollo de la descentralización en los próximos años, dando prioridad a los programas o servicios de carácter social y programas de transferencia directa hacia las comunidades organizadas.

Ejercicio como equipo de gobierno

Hacer un ejercicio de diagnóstico y reflexión con sus respectivos equipos de gobierno, con el propósito de detectar elementos adicionales a los que

se mencionan. Con esta actividad se pueden actualizar los datos sobre la situación actual de la descentralización en cada estado o municipio, y fundamentar las propuestas y las acciones, dándole mayor viabilidad política a su implementación.

Navegar desde una perspectiva estratégica

Finalmente, el fortalecimiento y el desarrollo de la descentralización a partir de las acciones emprendidas por los gobernadores y alcaldes, constituye una forma de implementar una política pública que integra acciones administrativas e instrumentos jurídicos concretos. En razón de la situación de paralización o reversa de la política de descentralización, los actores políticos y sociales involucrados, deben entender que estamos frente a un proceso negociado y cooperativo, con principios jurídicos amplios y no exentos de conflictos o enfrentamiento de intereses para su implementación en sus componentes políticos, administrativos y financieros.

II

PODERES Y COMPETENCIAS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

EJERCER LAS POTESTADES Y COMPETENCIAS FEDERALES

El Estado Federal y Descentralizado goza de garantías jurídicas en la Constitución venezolana, pero todavía hay mucho que hacer para reducir la brecha entre la norma escrita y la norma ejecutada. Como se señaló en el capítulo anterior, es necesario impulsar una agenda legislativa que permita desarrollar los principios y disposiciones constitucionales en materia de descentralización. Pero también es una tarea pendiente, ejercer en la práctica los poderes y competencias consagradas en la Constitución y las leyes, a fin de avanzar hacia la institucionalización del poder federal en la organización política de la sociedad venezolana.

En esta tarea, no puede perderse de vista que el poder federal emana de los ciudadanos. El poder federal es la potestad y capacidad para tomar decisiones políticas desde varios centros de poder a la vez, con aplicación en diferentes ámbitos de la vida pública y territorial. Este poder tiene origen en los derechos políticos de los ciudadanos. Su función es favorecer el ejercicio de la soberanía popular y una mayor pluralidad democrática. Entendemos por federación:

“...aquel Estado (entendido como ordenamiento político-jurídico general que es acordado por los ciudadanos dentro de una Constitución) donde la autoridad se comparte o se divide entre centros autónomos de poder, a diferencia de los Estados Unitarios, donde la autoridad desciende y se ejerce sobre todo el territorio y sus habitantes, desde el centro hacia la periferia”²².

Por otra parte, dependerá de los equilibrios en la integración y distribución de ese poder que los ciudadanos puedan efectivamente expresar su

²² Delgado, José Gregorio (2008): Las garantías jurídicas del poder federal y local en Venezuela.

voluntad en las decisiones de carácter público. Mientras mayor equilibrio haya, más difícil será la concentración o acumulación de poder en un solo ente u órgano de gobierno; o que un sector de la sociedad imponga su voluntad a los demás.

La condición federal de la República es donde hay mayor posibilidad de crear equilibrios de poder. Por lo tanto, el poder federal es fundamentalmente un poder político-territorial de los ciudadanos, que en Venezuela se ejerce por medio de la figura de los estados, como entidades político-territoriales mayores, y de los municipios, como entidades político-territoriales menores. La garantía de integración de estos poderes es la unidad constitucional y del territorio de la República.

En este sentido, los municipios, los estados y la República constituyen poderes político-territoriales autónomos constitucionalmente originarios al serle otorgadas sus atribuciones directas por la Constitución. En cada una de estas “personas jurídicas y territoriales” existen administraciones autónomas, sus órganos son de elección directa por el pueblo. Siendo así, para que el poder federal se ejerza, es necesario que opere la descentralización como un mecanismo para hacer los arreglos políticos, jurídicos, institucionales y financieros que le den viabilidad al ejercicio de las potestades federales. Se trata de un proceso por medio del cual se distribuyen competencias entre los poderes y se les dota de medios para ejercerlas.

De esta manera, una gestión pública descentralizada se debe principalmente al ejercicio del poder federal por parte de los ciudadanos. De la conducta y de los resultados de gestión de las autoridades estatales y municipales, dependerá cuánto valoren los ciudadanos la descentralización y cuánto respalden los postulados federales de la Constitución y de las leyes en la materia.

LAS COMPETENCIAS FEDERALES EN VENEZUELA

De acuerdo con la jurisprudencia nacional e internacional, el modelo federal se ejerce a través de potestades, las cuales hacen referencia a la titularidad sobre un determinado poder político reconocido a las entidades político-territoriales y a sus ciudadanos. Las potestades son ejercidas a través de una clara delimitación de competencias.

Los avances en el concepto multi-jurisdiccional del modelo federativo, ha llevado a una clasificación de competencias en exclusivas y concurrentes. Las primeras son aquellas que ningún otro poder puede ejercer y tienen un carácter propio y originario. Por esta razón, generalmente se considera que las competencias exclusivas son también potestades. Las segundas, son las que comparten todos los poderes bajo el principio de coordinación, debido a que la naturaleza de la competencia remite a un derecho fundamental de toda persona, cuyo cumplimiento, protección y satisfacción es una obligación del Estado en su conjunto, involucrando a órganos nacionales, regionales y municipales. Por ejemplo:

“...el derecho a la salud es un derecho que debe ser garantizado por el Estado; por lo que se hace necesario concebir a éste no sólo como el ente político territorial nacional, sino como aquella unidad política a la que los ciudadanos, mediante el pacto social, le han otorgado potestades para que satisfaga la procura existencial, esto es, cualquier ente político territorial. Tal situación es lo que la doctrina patria ha denominado como las competencias concurrentes: aquellas que corresponde ser satisfechas, dada su naturaleza, no sólo por la República, sino también por los Estados, los Distritos Metropolitanos y los Municipios, dentro del ámbito de su capacidad económica, de allí que el cumplimiento de tal derecho debe exigirse tanto a los órganos nacionales como a todos aquellos que, en atención a su ámbito competencial, tengan como función la satisfacción del derecho constitucional en referencia, indistintamente del ente político territorial al cual pertenece”²³.

Por esta razón es que el ejercicio de las competencias concurrentes amerita leyes de carácter nacional y estatal, tal como lo establece el artículo 165 de la Constitución:

“Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad”.

Así como las potestades son propias y originarias de las entidades territoriales, ninguna de las competencias puede transferirse entre entidades. Esta es un principio que rige la Administración Pública en todos sus niveles. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de Administración Pública:

²³ Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 26 de mayo de 2004, Expediente N° 02-2167.

“Toda competencia otorgada a los órganos y entes de la Administración Pública Nacional será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos. Toda autoridad realizada por un órgano manifiestamente incompetente o usurpada por quien carece de autoridad pública es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes”.

En verdad, las competencias no son transferibles en un sistema político federal sino que son objeto de una determinada delimitación. De no ser así, sería inútil que las entidades tengan potestades o poderes propios, porque las competencias son las que permiten efectuar tales poderes. La mención a la palabra “transferencia” en la Constitución, no corresponde a una facultad o atribución de alguna de las entidades. Se refiere más bien a la garantía de ejecutar un proceso indispensable para cumplir con la delimitación de competencias legalmente constituida. Para cambiarlas, sería necesario otro acuerdo inter-territorial que de cómo resultado un nuevo esquema de delimitación de competencias. Lo que en realidad se transfiere son materias o servicios y, aún cuando un bien o un servicio es traspasado, no puede perderse la competencia porque ésta corresponde al órgano con potestades reconocidas en la Constitución.

En Venezuela, son potestades y competencias exclusivas de los estados:

- Dictar su constitución.
- Organizar sus municipios.
- Gestionar el gobierno, a cargo de un gobernador o gobernadora, electo o electa, por un período de cuatro años y con posibilidades de ser electo o electa de nuevo, una sola vez.
- Administrar sus bienes y la inversión y administración de sus recursos.
- Organizar, recaudar, controlar y administrar los ramos tributarios propios.
- Ordenar el régimen y aprovechar los minerales no metálicos (no reservados al poder nacional) las salinas y ostrales, así como administrar las tierras baldías bajo su jurisdicción.
- Organizar la policía.
- Crear, organizar, recaudar, controlar y administrar los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
- Ejecutar, conservar, administrar y aprovechar las vías terrestres estatales.

- ▶ Conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales; así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el ejecutivo nacional.

Asimismo, son potestades y competencias exclusivas de los Municipios:

- ▶ Elegir a sus autoridades.
- ▶ Gestionar las materias de su competencia.
- ▶ Crear, recaudar e invertir sus ingresos.
- ▶ Dictar el ordenamiento jurídico municipal.
- ▶ Organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado.

LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN

A su vez, la Constitución establece una serie de mandatos en la descentralización de la gestión pública y la transferencia de servicios en materia de salud, sistema judicial, sistema penitenciario y sistema electoral.

Sistema Público Nacional de Salud de gestión descentralizada

El artículo 84 de la Constitución establece:

“Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud”.

Jurisdicción y administración descentralizada del poder judicial

La descentralización también comprende al Poder Judicial en su aspecto administrativo y jurisdiccional con la creación de tribunales y cortes regionales (artículo 269):

“La ley regulará la organización de circuitos judiciales, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales a fin de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial”.

Además, en el artículo 260 se plantea una jurisdicción especial en el caso de los pueblos indígenas quienes tienen la potestad de crear sus propias instancias de justicia:

“Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

Establecimientos penitenciarios bajo administración descentralizada

A fin de garantizar responsabilidades con la situación carcelaria y la debida atención a los derechos de la población penal, el artículo 272 de la Constitución estableció la descentralización de la administración penitenciaria:

“El Estado garantizará un sistema penitenciario que asegure la rehabilitación del interno o interna y el respeto a sus derechos humanos. Para ello, los establecimientos penitenciarios contarán con espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación, funcionarán bajo la dirección de penitenciaristas profesionales con credenciales académicas universitarias, y se regirán por una administración descentralizada, a cargo de los gobiernos estatales o municipales, pudiendo ser sometidos a modalidades de privatización. En general, deberá preferirse en ellos el régimen abierto y el carácter de colonias agrícolas penitenciarias. En todo caso las fórmulas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad se aplicarán con preferencia a las medidas de naturaleza reclusoria. El Estado creará las instituciones indispensables para la asistencia postpenitenciaria que posibilite la reinserción social del exinterno o exinterna y propiciará la creación de un ente penitenciario con carácter autónomo y con personal exclusivamente técnico”.

Administración electoral descentralizada

Igual ocurre en el ámbito del Poder Electoral, donde se contempla la descentralización de la administración electoral (artículo 294):

“Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios”.

LOS ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN

Los órganos que en Venezuela, tienen facultad para intervenir en la descentralización son:

- ▶ La Asamblea Nacional.
- ▶ El Tribunal Supremo de Justicia.
- ▶ El Consejo Federal de Gobierno.
- ▶ Los Estados.

La Asamblea Nacional

Es atribución de la Asamblea Nacional –por mayoría de sus integrantes-, transferir a estados y municipios determinadas competencias nacionales; a fin de promover la descentralización, tal como lo dispone el artículo 157:

“La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”.

El Tribunal Supremo de Justicia

La Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia tiene la potestad de establecer mérito para el enjuiciamiento de gobernadores/as cuando existe denuncia de delito, establecido en el numeral 3 del artículo 266

“Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de (...) los Gobernadores o Gobernadoras, (...) y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o Fiscal General de la República o a quien haga sus veces, si fuere el caso; y si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva”.

Asimismo, la Sala Político Administrativa tiene potestad para resolver los conflictos administrativos entre los poderes jurídico-territoriales, como lo señala el numeral 4 del artículo 266:

“Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal”.

El Consejo Federal de Gobierno

Por otra parte, el Consejo Federal de Gobierno es el órgano competente para planificar y coordinar el proceso de descentralización del Poder Nacional a los estados y municipios, según el artículo 185:

“El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios”.

En el mismo artículo, que el Consejo Federal de Gobierno tiene la obligación de promover el equilibrio, la cooperación y la complementación entre las políticas de desarrollo de las entidades territoriales y apoyar a las entidades de menor desarrollo. Esta obligación se ejerce a través del Fondo de Compensación Interterritorial:

“Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos”.

Los Estados

Finalmente, los mismos estados tienen la obligación de descentralizar servicios a los municipios. Así lo establece el artículo 165:

“Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal”.

PONER EN MARCHA LA DESCENTRALIZACIÓN

El modelo federal venezolano contempla una división político-territorial (artículo 159), donde los estados tienen personalidad jurídica propia, autonomía, el derecho a elegir sus autoridades ejecutivas y legislativas, y conforman el poder público estatal (artículo 160). Los municipios, por su parte, también gozan de personalidad jurídica y autonomía, e integran el poder público municipal (artículo 168). Cualquier modificación a esta división político-territorial ameritaría una consulta popular y, en todo caso, deberá la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa (artículo 16).

La descentralización, entendida como el proceso que va desde la delimitación de competencias, hasta la ejecución de estas competencias a través de medios propios o en combinación con otros poderes, afecta la gestión de los poderes públicos en una doble fórmula:

- En el ejercicio de competencias exclusivas, en las que los poderes cuenten con medios para valerse por sí mismos en la producción y provisión de recursos a los ciudadanos.
- En el ejercicio de competencias concurrentes, para lo cual es necesaria la construcción de acuerdos en lo que se refiere a la gestión de bienes y servicios de manera compartida entre los estados, el poder nacional, los municipios y la sociedad civil.

LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE GESTIÓN

Los convenios o compromisos de gestión conforman una figura administrativa para impulsar programas y servicios públicos poco usadas por las autoridades de los tres poderes político-territoriales de la República. Esta figura administrativa, contemplada tanto en el marco legal de la administración pública como en el del poder público municipal, ofrece la posibilidad de establecer una plataforma institucional que propicie la viabilidad de los procesos de descentralización.

Estos convenios son mecanismos institucionales, celebrados entre organismos estatales así como entre éstos y las comunidades organizadas u organizaciones públicas no estatales, bajo ciertos parámetros de evaluación y rendimiento. Estos convenios tienen diversas modalidades:

- Convenios de gestión sectoriales, celebrados entre el Vicepresidente Ejecutivo y los ministros del ramo respectivo.
- Convenios de gestión de servicios públicos firmados entre el Vicepresidente Ejecutivo, el ministro de adscripción y los autoridad responsable de prestar el servicio (agua, servicio de eléctrico, transporte público).
- Convenios de gestión territoriales firmados entre el Vicepresidente Ejecutivo y los gobernadores de estado. Modalidad que permite concretar acuerdos de descentralización de competencias y transferencia de servicios desde el poder nacional hacia los estados y, desde los estados hacia los municipios.
- Convenios de gestión comunitarios mediante acuerdos entre los organismos oficiales y las respectivas expresiones asociativas de la sociedad civil.

Tales convenios tienen que cumplir con ciertas formalidades como definir: los objetivos, metas y resultados esperados, los mecanismos de transferencia de recursos, los deberes de las entidades oficiales y privadas, y los incentivos y los mecanismos de evaluación. Algunos elementos constitutivos de esos convenios serían los siguientes:

- Capacidad técnica para la prestación del servicio.
- Poseer personalidad jurídica debidamente registrada.
- Experiencia previa en la gestión de servicios públicos.
- Formación profesional o técnica en el área de prestación del servicio.
- Presentación de un proyecto acorde con las exigencias de calidad para la prestación del servicio, aprobado por la asamblea de ciudadanos del consejo comunal respectivo.
- Establecimiento de metas, condiciones para la prestación del servicio, indicadores de gestión y criterios de evaluación.

LA INCORPORACIÓN DE LOS NUEVOS SUJETOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Un aspecto trascendente del modelo federal venezolano es la creación de nuevos sujetos de descentralización; tanto en entidades estatales como no

estatales (artículo 184). En efecto, queda establecido constitucionalmente que tanto los estados como los municipios están obligados a impulsar la creación de nuevos sujetos de descentralización en las parroquias, las comunidades y las vecindades. Para ello se tomarán en cuenta la existencia, la actividad y la capacidad de gestión de los grupos vecinales organizados y de las organizaciones no gubernamentales y se establecerán convenios o compromisos de gestión.

La descentralización hacia las comunidades organizadas y las organizaciones no gubernamentales implica la democratización del ejercicio del gobierno, mediante la incorporación de distintas expresiones asociativas de la sociedad civil a la planificación y ejecución de ciertos programas de interés colectivo. Por último, supone de la misma manera el establecimiento de mecanismos institucionales de acceso a la información pública y de rendición de cuentas.

Entre las áreas susceptibles a la descentralización y transferencia se encuentran; según el texto constitucional, los programas y servicios de los siguientes sectores: ambiente, cultura, construcción de obras y prestación de servicios públicos, conservación de áreas urbanas, deporte, educación, mantenimiento de áreas industriales, prevención y seguridad vecinal y los servicios de salud industrial. Las gobernaciones y las alcaldías tienen la posibilidad de impulsar formas organizativas de carácter económico-social con el propósito de estimular la economía social, la autogestión y la cogestión de empresas y servicios; por parte de los trabajadores y comunidades organizadas.

En síntesis, los nuevos sujetos de descentralización constituyen una enorme posibilidad de establecer una relación de cercanía, eficacia y transparencia entre los gobiernos estatales y municipales y la ciudadanía de sus respectivos ámbitos político-territoriales, facilitando el trabajo en redes y la construcción de capital social.

De esta manera, en cada alcaldía se tendría que impulsar un amplio programa de descentralización y transferencia de servicios y recursos hacia las comunidades basado en la cooperación, la corresponsabilidad, la solidaridad y la rendición de cuentas. Para ello, los alcaldes como requisito deberían establecer convenios de gestión con las comunidades y las organizaciones no gubernamentales locales; previa comprobación de su idoneidad para prestar eficaz y de manera transparente el programa o servicio transferido.

No obstante, para la real vigencia del modelo federal y descentralizado venezolano se requiere del pleno respeto de los valores democráticos, con total vigencia de la representación y la participación popular y, con una auténtica valoración de la organización autónoma de las comunidades y de los sectores sociales que hacen vida en cada estado y en cada municipio del país. En este contexto, la promoción de la tolerancia y la no discriminación por razones de condición social, creencias religiosas, género, raza y pensamiento político tendría que ser uno de los pivotes de los gobernadores, legisladores regionales y alcaldes.

EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE GOBIERNO ESTADAL Y MUNICIPAL

En la descentralización se requieren estructuras y capacidades institucionales para trabajar de manera descentralizada en los asuntos de interés público. En el marco de las potestades federales constitucionalmente establecidas y en el régimen legal vigente de competencias, los gobiernos estatales y municipales necesitan generar ciertas condiciones para ejercer una gestión pública descentralizada. Mejorar y fortalecer estas condiciones en aquellas competencias ya asumidas; y crearlas donde aún no lo han sido completamente, es una tarea por realizar para que la descentralización continúe su marcha.

En términos institucionales, el fortalecimiento y la modernización de los sistemas de planificación, de presupuesto y de control de gestión constituyen elementos estratégicos para elevar sustancialmente la capacidad de gobierno. Así como la adecuada articulación de los proyectos contemplados en la planificación operativa anual, para su financiamiento presupuestario responsable.

La planificación estatal

En el caso de las entidades federales, el plan estatal de desarrollo juega un papel estratégico; pues les corresponde engranar las políticas, programas y proyectos del nivel nacional con las aspiraciones y diagnósticos de los espacios más locales y específicos. El plan estatal de desarrollo -con un horizonte de cuatro años-, debe ser la referencia técnica gubernamental para los planes, políticas, programas y proyectos de cada uno de las entidades de la administración pública estatal.

Dicho plan debe contener además proyectos y, sus metas y las asignaciones presupuestarias correspondientes con el propósito de realizar el debido seguimiento. Los planes municipales deberán ajustarse a la visión de desarrollo territorial contenida en el plan estatal de desarrollo. El gobernador o gobernadora debe tomar las previsiones administrativas correspondientes, para garantizar la participación social y la información veraz y oportuna en el proceso de elaboración del plan estatal de desarrollo, por medio del Consejo Estatal de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas.

La gestión legislativa estatal

La gestión legislativa estatal debe sancionar leyes de descentralización, aprobar los compromisos de gestión y líneas generales del plan de desarrollo, por medio de los Consejos Legislativos Estadales. El poder legislativo en cada entidad federal se ejerce por medio del Consejo Legislativo Estatal. Estas instancias estarán conformadas por un número no mayor de quince ni menor de siete representantes. Los consejos legislativos estatales legislarán sobre asuntos de naturaleza estatal y sancionarán la ley del presupuesto de su entidad (artículo 162 de la CRBV). Los Consejos Legislativos de los Estados se rigen por su propia Ley Orgánica, publicada en Gaceta Oficial N° 37.282 del 13 de Septiembre de 2001.

La Ley Orgánica de los Consejos Legislativos, (artículo 15) establece entre otras atribuciones de esas instancias, las siguientes:

- Sancionar el proyecto de constitución estatal y presentar iniciativas, enmiendas o reformas; de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana.
- Sancionar la Ley de Hacienda Pública del respectivo estado; conforme a los principios del régimen presupuestario y sistema tributario, establecidos en la Constitución y en la ley, en cuanto sean aplicables.
- Sancionar leyes de descentralización y transferencia de los servicios públicos a los municipios y a las comunidades organizadas; así como aquellas que promuevan la participación de los ciudadanos en los asuntos de la competencia estatal.
- Organizar y promover la participación ciudadana e implementar los mecanismos que garanticen la inclusión de las opiniones que emanen de los diferentes sectores, en el ejercicio de las funciones del órgano legislativo estatal.
- Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo del estado, que serán presentadas por el Poder Ejecutivo Regional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.

La gestión legislativa de los Consejos Regionales deberá realizarse respetando los derechos a la participación ciudadana correspondientes a la formación de leyes. Para ello, cada Consejo Legislativo tendrá que garantizar la realización de los procesos de consulta pública –tanto general, como especializada- y, también la posibilidad para que los ciudadanos, las comunidades organizadas y entidades públicas no estatales puedan presentar propuestas legislativas específicas. Estos procesos de consulta deberán gozar de la más amplia difusión posible; a través de los principales medios informativos de la región. De la misma manera, los procesos de consulta pública tendrán una duración suficiente para que el organismo legislativo recabe las opiniones de los interesados. Cabe agregar que, la consulta pública tanto para la aprobación de leyes estatales como para la reglamentación sectorial es obligatoria e ineludible.

El municipio planificado

El desarrollo del municipio debe ser planificado con participación y corresponsabilidad ciudadana. Uno de los propósitos centrales de las alcaldías es el desarrollo sostenible y sustentable para cada uno de sus ámbitos territoriales; contribuyendo de esta forma a elevar el nivel de vida de sus habitantes.

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) con un horizonte de cuatro años, el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) y el Presupuesto Participativo son los instrumentos por excelencia, para ordenar los proyectos que conduzcan la actividad pública de cada municipio, hacia niveles superiores de desarrollo. Estos planes deben ser instrumentos eficaces para la creación de consensos en el campo de las políticas públicas municipales. Con el presupuesto participativo se haría especial énfasis en proporcionar información de calidad a las comunidades y, en ofrecer la debida asesoría y asistencia técnica a los vecinos, con el objeto de que puedan obtener el mayor provecho posible de este importante mecanismo de participación popular.

La participación ciudadana

La participación en los asuntos públicos es un derecho consagrado en la Constitución y las leyes venezolanas. Se basa en tres mandatos: a) los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos (art. 5); b) el Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad (art.3); y c) la República es un Estado federal descentralizado, regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (art.2).

El derecho a la participación permite la expresión de la voluntad del pueblo de manera libre y directa; el desarrollo individual y colectivo; y contribuir al bien colectivo, teniendo responsabilidad en las decisiones de manera autónoma y democrática.

El derecho a la participación requiere de garantías y de mecanismos para ejercer ese derecho. Las garantías están consagradas también en la Constitución y ellas están contenidas en las leyes que tratan la materia de participación. En lo que respecta al ámbito local las garantías a la participación corresponden al Municipio y a los Órganos Públicos Municipales, los cuales tienen el deber de:

- Promover la participación (art. 253 y 13 de la LOPPM)
- Generar los medios e instancias para desarrollar sus funciones (ejecución, deliberación, control y planificación), de manera participativa (art. 75 LOPPM), haciendo que la participación sea efectiva, suficiente y oportuna (art. 2 y 75 LOPPM).
- No limitar, obstaculizar e impedir la participación (art. 265).

Para poner en práctica estas garantías, se requieren de medios e instancias que hagan operativo el ejercicio del derecho. Es así como se consagran los derechos que confiere la participación. Estos son:

- Derecho a la información (art. 90, 121, 254, 255 LOPPM)
- Derecho al conocimiento (art. 88, 254, 256 LOPPM)
- Derecho a la petición (art. 254, 255, 261, 267, 277 LOPPM)
- Derecho a la asociación y organización (varios artículos)
- Derecho a tomar decisiones (art. 255 LOPPM)
- Derecho a ejercer control (art. 91, 95, 96, 261, 272, 278 LOPPM)
- Derecho a autogestionar o cogestionar los servicios públicos (art. 258, 280 LOPPM)

Los medios e instancias para ejercer el derecho a la participación en la gestión pública dentro del ámbito municipal, son:

En la función de ejecución

La descentralización de la prestación de servicios públicos municipales y transferencia de recursos: Los municipios de acuerdo a su ordenanza y a las leyes, descentralizarán y transferirán a las comunidades y grupos vecinales organizados la prestación de los servicios públicos municipales, previa demostración de su capacidad para prestarlos (artículo 280 LOPPM).

En la función de deliberación

- La Asamblea Ciudadana es una instancia de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos/as tienen derecho a participar por sí mismos, y sus decisiones serán de carácter vinculante para las autoridades. Su organización y funcionamiento será materia de una ley especial. Debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública (artículos 261, 265 y 266 LOPPM).
- Los Cabildos abiertos, la iniciativa para convocarlos corresponde al Concejo Municipal, Juntas Parroquiales, Alcalde/sa y Ciudadanos/as, de conformidad con la respectiva ordenanza (artículos 261 y 263 LOPPM).
- **Las Consultas públicas:** El Concejo Municipal deberá abrir espacios de discusión e intercambios de opiniones a los ciudadanos/as, así como escuchar preguntas y proposiciones, en materias de interés local, a los cuales deberá dar respuesta oportuna y razones a sus planteamientos y solicitudes (artículos 261 y 267 LOPPM). Asimismo, el Concejo Municipal deberá consultar a los ciudadanos/as y a la sociedad organizada, en los procesos de discusión y aprobación de los proyectos de ordenanzas, a los fines de promover la incorporación de sus propuestas, garantizando una consulta abierta. El incumplimiento de este requisito será causal para la nulidad del respectivo instrumento jurídico (artículo 268 LOPPM).
- **Iniciativa legislativa:** Los ciudadanos/as, en un porcentaje no menor al 0,1% de los electores del Municipio, podrán presentar proyectos de ordenanzas o de modificación de las ya vigentes, al Concejo Municipal para su admisión o rechazo. (artículos 261 y 277).

En la función de planificación

- **El Plan de Desarrollo Municipal:** El Alcalde o Alcaldesa debe formular y someter a consideración del Consejo Local de Planificación Pública, el Plan Municipal de Desarrollo con los lineamientos del programa de gestión presentado a los electores (artículo 88, numeral 9 LOPPM). Estos planes son: Plan de ordenación y promoción del desarrollo económico y social que incentive el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad (artículo 60); Plan local de desarrollo urbano que regulará el uso y aprovechamiento del suelo (artículo 61 LOPPM); Planes locales de turismo (artículo 62 LOPPM).
- **El Presupuesto participativo:** El presupuesto participativo es el proceso mediante el cual los ciudadanos/as del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación

del presupuesto de inversión anual municipal, para materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el CLPP (artículo 261 y 271 LOPPM). Los Concejos Municipales aprueban el Plan de Inversión Municipal, contenido en el proyecto de Ordenanza del Presupuesto presentado por el Consejo Local de Planificación Pública, conforme al mecanismo presentado en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (artículo 95, numeral 17 LOPPM) .

- **El Consejo Local de Planificación Pública:** La función de planificación del municipio se ejerce en corresponsabilidad con los CLPP (art. 75 LOPPM). El CLPP es el órgano encargado de integrar al gobierno municipal y a las comunidades organizadas en el proceso de planificación e instrumentación del desarrollo del Municipio (artículo 110 LOPPM).

En la función de control

El control social de la gestión pública municipal: El control social es un mecanismo a través del cual todo ciudadano/a, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos (artículos 261 y 272 LOPPM). Los ciudadanos/as podrán organizarse con el objeto de coadyuvar en el ejercicio del control, vigilancia, supervisión y evaluación de la gestión pública municipal. Estas organizaciones deben estar inscritas en un registro sistematizado del Municipio, y tendrán deberes y obligaciones (artículo 273 LOPPM).

La rendición de cuentas: los ciudadanos/as podrán solicitar que, a través de alguno de los medios de participación previstos en el Municipio, el alcalde o alcaldesa, los concejales o concejalas y el cuerpo colegiado de las juntas parroquiales rindan cuenta de una gestión determinada, antes de la finalización de su mandato (artículo 274 LOPPM).

La acción judicial: El alcalde o la alcaldesa, los concejales o concejalas, el contralor o contralora, el síndico o síndica y demás funcionarios y trabajadores municipales serán responsables patrimonialmente ante el Municipio por los daños que le causaren por incumplimiento de sus deberes o por negligencia o impericia en el desempeño de sus funciones. Cualquier vecino del Municipio podrá exigir a las autoridades municipales competentes

el ejercicio de las acciones respectivas. Cuando la autoridad competente no las ejerza, el o los vecinos interesados podrán accionar legalmente, sin perjuicio de la intervención del Fiscal del Ministerio Público a fin de que inicie la averiguación a que hubiere lugar (artículo 133 LOPPM).

ACTIVAR LOS ENTES INTERGUBERNAMENTALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

La Constitución de 1999, dispone la existencia de órganos territoriales para la participación popular en la planificación y el desarrollo de las políticas públicas. Dichas instancias son los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPLACOP)²⁴ y los Consejos Locales de Planificación Pública²⁵ (CLPP). Estos órganos son una oportunidad para fortalecer la descentralización.

ESTADO FEDERAL	Los/as Gobernadores/as		
	Uno/a Alcalde/sa por Estado	Consejo Federal de Gobierno (CFG)	El/la Vicepresidente/a y Los/as Ministros/as
	Representantes de Sociedad Organizada		

ESTADOS	El/la Gobernador/a		Los/as Alcaldes/as
	Los/as Directores/as Estadales	Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPLACOP)	Representantes de Asamblea Nacional, Consejos Legislativos Estadales y Consejos Municipales
	Representantes de Comunidades		

MUNICIPIOS	El/la Alcalde/sa		
	Los/as Concejales/las	Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP)	Los/as Presidentes/as de Juntas Parroquiales
	Representantes de Organizaciones vecinales y Organizaciones sociales		

COMUNIDADES*	Los/as Voceros/as organizados en Comités de Trabajo		
	Bancos Comunales	Consejos Comunales	Los/as Contralores/as Sociales
	Asamblea de Ciudadanos/as		

* De 200 a 400 familias en áreas urbanas

* A partir de 20 familias en áreas rurales

* A partir de 10 familias en comunidades indígenas

24 CRBV, artículo 166. G.O. 37.509 del 20-08-2002

25 CRBV, artículo 182

El Consejo Federal de Gobierno

El Consejo Federal de Gobierno (CFG), es una instancia de concertación, planificación y coordinación entre las autoridades nacionales con las autoridades estatales y locales, además es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo de la descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional; tanto a los estados como a los municipios. De allí, su importancia estratégica para el desarrollo pleno del modelo federal y la gestión descentralizada de la gestión pública. Sin embargo, debe señalarse que la promulgación de la Ley correspondiente al Consejo Federal de Gobierno, todavía se encuentra pendiente. Una particularidad del modelo federal es que los estados -como entidades federales-, carecen de representación en la Asamblea Nacional, como máxima instancia del Poder Legislativo Nacional. Esta característica que pudiera entenderse como una debilidad del modelo federal contemplado en la Constitución, pudiera verse compensada con el establecimiento del CFG.

Los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

A los gobernadores les corresponderá presidir los CEPLACOP. Éstos fueron electos progresivamente a partir del año 2002 en veintitrés entidades federales de la República. Para el año 2006, diecinueve de ellas lograron establecer comisiones de trabajo y dieciocho habían discutido, aprobado o modificado el Plan Estatal de Desarrollo. Mientras que tan sólo once reconocían haber realizado propuestas o control sobre los planes municipales de desarrollo y doce afirmaron haber realizado cursos de capacitación en áreas de planificación, elaboración de presupuesto por proyecto y formulación y ejecución de proyectos.

Cada CEPLACOP tendrá los siguientes lineamientos para su gestión:

- La especificidad de cada estado y de sus municipios integrantes, tomando en consideración la población, el nivel de desarrollo económico de la entidad, su capacidad de generar recursos fiscales por cuenta propia, la situación geográfica y su trayectoria histórica y cultural.
- Una visión integral del desarrollo de territorial de la entidad federal a la cual pertenece; y, que incluya las orientación para la explotación racional de los recursos naturales, la orientación de las inversiones y las acciones que promuevan el desarrollo poblacional de la entidad.
- La adecuación del Plan de Desarrollo Estatal con los planes nacionales y regionales establecidos en el marco jurídico vigente.

La adecuación con los planes municipales de desarrollo con el contenido del Plan estatal de desarrollo.

Por otra parte, cada CEPLACOP debe establecer mecanismos de cooperación; tanto con el Consejo Federal de Gobierno como con los Consejos Locales de Planificación Pública, a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable. Además a los Consejos Estadales de Coordinación de Políticas Públicas les compete impulsar los procesos de descentralización y transferencia de competencias; tanto del nivel nacional hacia la entidad federal como desde el ámbito estatal hacia los municipios de ámbito político-territorial. De la misma forma, el CEPLACOP servirá como instancia de concertación para el impulso y concertación de programas de transferencia desde la gobernación hacia las comunidades organizadas y organizaciones no gubernamentales.

Los Consejos Locales de Planificación Pública

Los CLPP fueron inicialmente patrocinados por el gobierno nacional como medios para la construcción de la nueva democracia en el año 2004²⁶. Para el año 2006, se habían constituido 313 CLPP de los 335 municipios del país. Estos Consejos son instancias de planificación, concertación y evaluación de los programas públicos con los vecinos y las vecinas. Pero hasta el presente, menos de 50 han logrado elegir su respectiva Sala Técnica, sólo 167 han manifestado que realizan funciones de control y vigilancia sobre su respectivo plan municipal y casi ninguno pudo elegir a sus consejeros parroquiales; con lo cual quedaron incompletos.

La escasa consolidación institucional de los CLPP se convirtió en una de las razones para separar de su seno a los Consejos Comunales, por decisión gubernamental. En el año 2006, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública fue reformada (Gaceta Oficial N° 38.591 del 25-de Diciembre de 2006), a fin de fortalecer su estructura y operatividad. Entre otros aspectos, la nueva Ley de los CLPP contemplaba:

- El aumento de uno a tres de la mayoría de la representación comunitaria y social sobre la representación gubernamental.
- La elección de un Vice-Presidente electo del seno de la representación vecinal.
- La selección y contratación de un cargo de secretario para el apoyo de las actividades operativas del organismo.

²⁶ Reunión efectuada en la instalación militar Fuerte Tiuna (Distrito Capital), con los gobernadores y alcaldes del bloque oficial para fijar el “Mapa de los 10 Objetivos Estratégicos” de la Revolución Bolivariana.

- ▶ El reconocimiento y la incorporación -de manera expresa dentro las atribuciones del organismo- de otros medios de participación popular, como el presupuesto participativo.
- ▶ El otorgamiento de una dieta especial –por reunión (no mayor a tres unidades tributarias) a los consejeros no gubernamentales- como reconocimiento a los gastos ocasionados por su actividad.
- ▶ La incorporación de la figura de la asamblea parroquial de voceros de los consejos comunales, como mecanismo de elección de los consejeros vecinales del CLPP.

Pese a la reforma, las principales deficiencias institucionales de los CLPP siguen vigentes. Tan sólo el esfuerzo consciente, responsable y combinado de las autoridades locales con los movimientos comunitarios y sociales permitirá el establecimiento de estas instancias como espacios de encuentro, de deliberación y de decisión de los temas estratégicos vinculados al mejoramiento de la calidad de vida de las entidades político-territoriales menores. Si esta condición no se cumple, los consejos locales de planificación serán un espacio ciudadano lamentablemente perdido.

Tanto los CEPLACOP como los CLPP han tenido un relativo progreso en su gestión institucional; así como en el reconocimiento alcanzado por las autoridades públicas y la propia sociedad civil. Estos consejos han sido afectados en su rendimiento por un conjunto de variables comunes:

- ▶ La polarización del país -con serios rasgos de exclusión-, ha determinado un progresivo deterioro institucional que dificulta el desarrollo de los derechos ciudadanos contemplados en la Constitución Bolivariana.
- ▶ El inapropiado desarrollo legislativo en los instrumentos vinculados al tema participativo ha generado lagunas y dudas operativas en la implementación de tales instancias.
- ▶ La baja capacidad gerencial y operativa de la mayoría de las entidades estatales y municipales del país. En consecuencia, aún hay poca comprensión de la “importancia ciudadana” de estos consejos estatales y locales de planificación.
- ▶ La “cultura administrativa clientelar”, bien sea de naturaleza partidista o personal, se ha convertido en serio obstáculo para la evolución normal de los procesos de elección y posterior funcionamiento.
- ▶ La debilidad y la inexperiencia de la propia sociedad civil para cumplir funciones de co-gobierno. Al respecto, hay que reconocer las diferencias entre los ámbitos de gestión gubernamental y el contexto privado. Si bien en ambos casos, hay procesos de gestión similares

(planificación, presupuesto, administración) hay diferencias notables en su alcance, finalidad y procedimientos internos.

- La enorme desinformación que ha acompañado su creación.
- En la mayoría de los estados y municipios se han presentado divergencias y resistencias de parte de las autoridades (gobernadores, legisladores regionales, alcaldes, concejales, y burocracia pública local) frente a la irrupción de las nuevas figuras de los Consejeros (representantes de la sociedad civil), con derecho a voz y voto.

Empero, el elemento más crítico de los CEPLACOP y los CLPP es que todos sus representantes comunitarios están con sus períodos vencidos y hasta el presente, no se conoce que se hayan efectuados procesos de renovación de esos cargos de representación comunitaria. Esta situación nos puede indicar que la gestión de estos órganos de participación ha venido decayendo paulatinamente.

Los Consejos Comunales

Los Consejos Comunales (CC) no pueden ser ignorados al momento de estructurar un programa de descentralización y transferencia de servicios desde las instancias gubernamentales locales hacia nuevos sujetos de descentralización. Los CC deben ser concebidos como instancias ciudadanas y comunitarias; cuyo objetivo básico es canalizar la participación para el mejoramiento de la calidad de vida de sus entornos vecinales. El medio ambiente natural para la gestión de los consejos comunales es justamente el municipio.

Estos Consejos aparecieron a partir del año 2006, y han constituido la principal propuesta organizativa que adelantó el gobierno nacional en el ámbito comunitario. Según cifras del propio gobierno se han logrado constituir unos 26.000 consejos comunales y se han transferido a estos Consejos un monto de 3 mil 255 millones de dólares²⁷. Estos medios de participación, además de las funciones básicas contenidas en la Ley de los Consejos Comunales²⁸, han venido acumulando –al menos formalmente– una serie de otras funciones que los convierten en un mecanismo de participación comunitaria para el desarrollo de políticas públicas estatales y municipales. Entre sus fortalezas destacan:

²⁷ Ministra del Poder Popular para la Participación y Protección Social, Erika Farías, en una reunión de ministros en Chile, <http://www.mps.gob.ve>, 21 de Julio de 2008.

²⁸ G.O. N° 5.806 Extraordinario de fecha 10-04-2006

- ▀ La reactivación en todos los sectores del país (académicos, culturales, económicos, políticos y sociales) del debate en torno a importancia de la inclusión y la organización comunitaria.
- ▀ La apertura en el tratamiento de asuntos públicos locales para las comunidades y vecindades de toda Venezuela. A través de los consejos comunales, muchos ciudadanos y ciudadanas han logrado presentar propuestas, necesidades y observaciones ante las entidades públicas.
- ▀ Han “democratizado y popularizado” el conocimiento de la gestión de proyectos. Ahora no resulta extraño ubicar a comunidades populares (urbanas y rurales) que logran construir “proyectos comunitarios de inversión” o se inician en el manejo micro-financiero de estos proyectos.
- ▀ Los Consejos Comunales han aumentado en ciertos temas, la presión sobre la capacidad de respuesta de las autoridades públicas parroquiales, municipales, estatales y nacionales.
- ▀ En algunos casos se han constituido en un potente medio de formación y de renovación del liderazgo social y comunitario del país.

Existen diversas evaluaciones sobre el rendimiento de los consejos comunales y sus relaciones con el gobierno nacional. La Asociación Civil de Redes Sociales de los Consejos Comunales, que aglutina a 5.000 consejos comunales en todo el país- dirigió una carta abierta al Presidente de la República y a la Ministra Erika Farías, en la que expresaron su preocupación por *“como sigue pasando el tiempo y lo proyectos populares que con gran ilusión fueron conformados; aún siguen congelados y en espera, no les ha sido fácil su canalización para que proceda; persiste el burocratismo en nuestras instituciones y eso hace que el pueblo no vea las bondades de nuestro gobierno nacional”*²⁹. También los consejos comunales vienen siendo evaluados por el sector oficial en el “Encuentro Poder Popular: Región Central”; evento realizado en la Escuela Venezolana de Planificación, en su sede de La Rinconada en la zona de El Valle en la ciudad de Caracas. Del diagnóstico allí realizado, se destacan los siguientes párrafos:

Los consejos comunales nacieron sin una orientación clara; pero es ahora cuando se están viendo los resultados. Existen organizaciones de base que están integradas en los consejos comunales que están fortalecidos. En

²⁹ Últimas Noticias, Abril 2008.

su mayoría, los consejos comunales se formaron sin asesoría ni de Funda-comunal ni de Fondemi.

- Se observa poca participación de parte de la gente, existe apatía en las comunidades. Los consejos comunales y las comunidades se están decepcionando al no recibir respuestas oportunas. La problemática del protagonismo influye negativamente en las labores del consejo comunal.
- Se presentan obstáculos a la presentación ante el registro, en documento por errores de redacción y de forma. Existe deficiencia de comunicación entre los miembros de la comunidad, instituciones y consejos comunales. Se han desintegrado algunos consejos comunales en estos estados, por falta de orientación y seguimiento de las instituciones.
- El pueblo y el Presidente queremos el socialismo; pero algunas instituciones no apoyaron la reforma (Encuentro del PODE POPULAR: Región Central, 15 de Mayo de 2008).

Por otra parte, los CC presentan sus opacidades.

1. Los criterios para su estructuración son muy ambiguos. Incluso la definición de su ámbito territorial no depende de criterios técnicos, sino de una decisión tomada en una asamblea de ciudadanos y ciudadanos; cuya conformación puede variar en cualquier momento, según determinadas circunstancias. Además, en la conformación de los CC ha habido partidismo y exclusión.
2. El mero incentivo económico-financiero para su organización provoca enfrentamientos en torno al acceso y utilización de los recursos que les serán otorgados a la comunidad, para la realización de sus respectivos.
3. El gobierno nacional ha venido paulatinamente sobrecargando de funciones a los CC; que además de sus atribuciones originales, deben ser agentes recaudadores, agentes contra la especulación, miembros de la reserva nacional, agentes de inscripción electoral, miembros del sistema de protección de la niñez y de la adolescencia, controladores de la gestión policial, operadores turísticos; entre otras múltiples actividades.
4. Con los CC está apareciendo una nueva burocracia semi-pública conformada por muchos de los voceros, que vienen asumiendo el desempeño de ciertas actividades casi a tiempo completo, sin percibir a cambio remuneración alguna.
5. Las agencias estatales no están dando respuesta adecuada ni satisfacen las demandas provenientes de los CC de manera eficaz. Esta

situación genera conflicto y desaliento en sectores populares que asimilaron e interiorizaron la oferta participativa oficial.

6. Los CC han venido dilatando sus nexos con las asambleas de ciudadanos y ciudadanas de cada vecindad, que son en realidad el núcleo primario para la organización y protagonismo comunitario.
7. Las mismas comunidades han detectado y denunciado casos de inadecuado manejo administrativo de los fondos públicos otorgados a los CC para el desarrollo de proyectos comunitarios. Al respecto, la Contraloría General de la República; por medio de su Dirección de Control de Municipios sugirió la implementación de mecanismos donde se garantice la correcta utilización de los recursos asignados a los consejos comunales.

Las Asambleas de Ciudadanos

Las asambleas de ciudadanas y ciudadanos tienen una trayectoria, aún más difusa que los medios de participación anteriores. Según el artículo 70 de la Constitución Bolivariana, las asambleas de ciudadanos constituyen una forma del ejercicio protagónico de la soberanía popular de tipo político; al igual que la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente y el cabildo abierto. Las decisiones de estas asambleas ciudadanas; según el texto constitucional tienen un carácter vinculante. Aunque no lo parezca las asambleas de ciudadanos y ciudadanas constituyen el núcleo de participación y protagonismo primario que tiene la población; es decir, las asambleas representan el medio de autogobierno más directo que tiene el pueblo.

Sobre la utilización de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas en Venezuela se conoce poco. De hecho, su mayor relevancia está articulada a los CC de quienes son la máxima autoridad formal para los procesos de elección, remoción y rendición de cuentas. Del resto, las asambleas ciudadanas no han tenido mayor trascendencia específica. Una de las causas de su debilidad como medio de participación popular es que carecen de una reglamentación clara que determine sus alcances con precisión y eficacia, salvo unas menciones -muy generales e insuficientes- recogidas por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en sus artículos 261, 265 y 266. Del resto, a principios del año 2006, la Asamblea Nacional impulsó de manera irregular e incompleta un proceso de consulta sobre un proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular que incluía el tema de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas. Fuera de esta experiencia

ni el bloque oficial ni los movimientos sociales que pudieran estar interesados han avanzado nuevas iniciativas sobre este tema.

Existen diversas manifestaciones de asambleas de ciudadanos. Un tipo de asamblea es la ideológica-política porque en su agenda predomina es el aspecto político y, más aún, las acciones u omisiones del gobierno actual; bien sea desde un punto de vista favorable o desde una óptica contestataria. La otra modalidad de asambleas ciudadanas son las de naturaleza comunitaria. Éstas son las que se reúnen para concertar y programar iniciativas que puedan incidir en la gestión pública local y regional e incrementar de esta manera, la calidad de vida de vecinos y comunidades.

Ambos tipos de asambleas ciudadanas son válidas; aunque no necesariamente eficaces; según sea su objetivo. Por ejemplo, si se trata de emplear a estas “instancias de participación” como un medio sustitutivo de los partidos políticos, su fracaso resultará seguro, con la consecuente frustración de muchos de sus adherentes. Además el rasgo distintivo de las asambleas es su trascendencia estrictamente local y su eventualidad, y, su muy relativa representatividad. Ahora bien, las asambleas pueden servir como “espacios plurales” para el debate, la concertación e incluso el impulso de iniciativas ideológicas y políticas de manera tolerante.

El otro tipo de asambleas, las llamadas vecinales comunitarias concentran su agenda en aspectos de la vida cotidiana de las comunidades, tales como: los servicios públicos, la ordenación urbana y urbanística, la cultura, la salud y el deporte, entre otros. Esta temática por su calidad es mucho más directa y cercana a los habitantes de cada vecindad. Por lo tanto, representan un mecanismo de organización ciudadana que promueve la cercanía y el control de gestión ciudadano sobre las autoridades locales. De allí que, en ocasiones las propias autoridades locales las ignoren o traten de evadirlas.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA DEFENSA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En los últimos años y, particularmente desde el 2007, la descentralización fue apartada de la agenda legislativa nacional y no solamente se detuvo en su proceso, sino que se han adelantado en su contra medidas que centralizan el poder público en la rama del ejecutivo nacional. En nombre del bien colectivo, los intereses nacionales, la participación protagónica de

las comunidades y la eficiencia en el manejo de los recursos, la política de gobierno ha estado orientada a fortalecer un modelo estatal unitario y de gestión centralizada. El gobierno nacional ha emprendido un amplio proceso de concentración y centralización de funciones administrativas con el claro propósito de fortalecer sus capacidades de gestión estratégica que le permita impulsar, negociar y hasta imponer sus políticas y acciones a los gobiernos estatales y municipales, la sociedad civil y el resto de los actores del sistema político venezolano.

En junio del año 2007, se dicta un Decreto-Ley con el propósito de crear una Comisión Central de Planificación. Los contenidos de esta ley pasaron ese mismo año a la Ley Orgánica de la Administración Pública, reformada mediante Ley Habilitante en el mes de julio del mismo año. En la exposición de motivos de esta ley reza lo siguiente:

“...se crea la Comisión Central de Planificación, como órgano permanente del gobierno nacional, que fortalece la función rectora y estratégica de éste en materia de planificación y coordinación de la gestión pública, con la finalidad de colocar punto final a la existente “atomización” o “independencia” mal ejercida por los órganos y entes de la Administración Pública,(...) esta Comisión Central de Planificación fortalecerá las figuras existentes de planificación y de control de tutela, sometiénolas a los lineamientos estratégicos, políticas y planes aprobados en función de los intereses de la Nación, en desarrollo de su Plan de Desarrollo Económico y Social. Se persigue, pues, alcanzar no sólo a los Ministerios, sino sobre todo a los institutos y servicios autónomos, a las empresas, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles del Estado y demás entes centralizados y descentralizados (...) Más aún, se dispone que la Comisión Central de Planificación cuente con comisiones sectoriales o macrosectoriales, las cuales estarán imperativamente supeditadas a la planificación centralizada. De igual modo, los lineamientos estratégicos, políticas y planes y su naturaleza nacional, orientarán las actuaciones de los estados y municipios, así como a los actores del sector privado, en los respectivos sectores y ámbitos de la actividad productiva”.

Este reacomodo institucional propicia una “delegación en la toma de decisiones hacia arriba”, donde la función decisora del Ejecutivo Nacional y, más aún la figura de la Presidencia de la República, desempeña un papel preponderante. Este enfoque, entorpece y obstruye las iniciativas hacia una gestión pública descentralizada. En este modelo predomina la concentración de la toma de decisiones en la figura del Presidente de la República y en los llamados órganos superiores de gobierno; así como la introducción

de modelos de gestión concentrados y centralizados; la menguada incidencia de las entidades federales en los mecanismos de planificación, de presupuesto, de coordinación y de seguimiento de los programas públicos –debido a la pertinaz resistencia a la instalación del Consejo Federal de Gobierno; y a la carencia de representantes en la Asamblea Nacional-; así como el debilitamiento financiero de las regiones, son factores que contribuyen a la obstrucción del desarrollo del modelo federal cooperativo y descentralizado en Venezuela.

Si se apela a la experiencia institucional, política y técnica que reúne el país desde el año 1989 en materia de descentralización y transferencia de competencias, y se le agrega los mandatos y la arquitectura estatal descentralizada que posee la Constitución y parte de su desarrollo legislativo, el camino hacia la consolidación del modelo federal descentralizado estaría bastante avanzado en la actualidad; sin embargo, la realidad es otra, debido a la combinación de varios factores que han por lo menos obstaculizado ese proceso. Esos procesos son:

- Las acciones emprendidas desde el gobierno nacional para fortalecer su capacidad de poder frente a las autoridades públicas de las entidades federales.
- La alineación forzada de las gobernaciones y las alcaldías del país a la tendencia política socialista del gobierno nacional.
- Las debilidades institucionales de las propias entidades gubernamentales estatales y municipales.

En este contexto, se ubicó el proceso habilitante mediante el cual el Presidente de la República, en un lapso de dieciocho meses (entre el 01-02-2007 y el 31-07-2008), promulgó 66 leyes con las siguientes disposiciones:

- El desarrollo de un nuevo modelo de organización para el país como es el modelo socialista, que no se encuentra contemplado en el marco constitucional vigente.
- El reforzamiento de las funciones rectoras de los ministerios y su relación operativa desconcentrada con las comunidades organizadas para el avance de los programas públicos.
- El impulso de las bases para un nuevo ordenamiento territorial (la Nueva Geometría del Poder); mediante la designación de autoridades regionales y autoridades únicas de área para la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio³⁰.

30 Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, Decreto N° 6.217 del 15 de Julio de 2008.

La intervención de agentes estatales y militares en la actividad de las organizaciones sociales y comunitarias; a través de las milicias contempladas en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana³¹.

En este contexto, algunos lineamientos para fortalecer y desarrollar una gestión descentralizada son los siguientes:

Rescatar los órganos intergubernamentales de decisión

Es fundamental, el establecimiento del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, como soporte al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las entidades federales y, el apoyo la dotación de obras y servicios estratégicos en aquellas regiones y comunidades con menor grado de desarrollo; según lo establecido en la Constitución.

En este sentido, deben rescatarse y fortalecerse los CEPLACOP que en su casi totalidad se encuentran con plazos vencidos y, sin mayor actividad institucional desde el año 2004. Los CEPLACOP deben cumplir su rol de ente coordinador de la gestión de las distintas agencias gubernamentales en su respectiva entidad federal; bajo la autoridad de los gobernadores, a los fines de promover su desarrollo armónico, equilibrado y sustentable.

Igual debe hacerse con los CLPP, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Ley de fecha 26-12-2006 que los rige y, que establece la intervención de las Juntas Electorales Municipales para la organización de su proceso de renovación. Completar su proceso de conformación interna; es decir, la elección de los Consejos Parroquiales y de las Salas Técnicas de cada CLPP.

Aumentar las capacidades estratégicas y financieras de los estados

Es una tarea impostergable, el fortalecimiento de las capacidades estratégicas de las gobernaciones para el cumplimiento eficaz de sus funciones, en materia de planificación de políticas y programas de un desarrollo ambiental y territorial incluyente, seguro, sostenible, sustentable y equilibrado con la participación de las autoridades municipales y de los voceros de las comunidades organizadas.

31 Decreto N° 6.239 de fecha 22 de Julio de 2008.

Debe darse, asimismo, la promulgación definitiva; por parte de la Asamblea Nacional de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, con la Disposición Transitoria N° 4 de la Constitución. Esta ley fortalece la descentralización, por cuanto le otorga a las gobernaciones, competencias en la recaudación de impuestos, con lo cual las entidades federales aumentan su autonomía de gestión presupuestaria y programática.

Promover el derecho a la participación

Es necesario el diseño y ejecución de un programa de adecuación legislativa a nivel estatal que promocióne de manera eficaz el ejercicio de los derechos a la participación y consulta de la ciudadanía en los procesos de planificación, gestión, evaluación y control de las políticas y presupuestos públicos. Así como para garantizar la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la misma gestión pública estatal.

Los estados y municipios deben desarrollar medidas para desconcentrar y descentralizar la gestión de programas y la prestación de servicios; mediante formas efectivas de participación y el establecimiento de convenios de gestión, de acuerdo al marco constitucional y legal vigente.

Cumplir con el derecho a la información pública

Las gobernaciones y alcaldías deben impulsar la implementación de mecanismos institucionales para que todos los habitantes y personas interesadas puedan acceder a la información pública de manera eficaz. Para ello, las autoridades públicas locales (ejecutivas y legislativas) deberán promover el acceso a las nuevas tecnologías de información como parte de sus programas de descentralización hacia las comunidades y entidades no estatales.

Integrar la gestión territorial

Es también una tarea pendiente rescatar y fortalecer la figura político-territorial de las parroquias como entidades desconcentradas de la gestión municipal, como mecanismos promotores de la participación ciudadana y como canales de relación inmediata con expresiones asociativas vecinales y comunales.

De igual manera, las autoridades públicas estatales y municipales (ejecutivas y legislativas) deben establecer medios de vinculación con los Consejos Comunales o mancomunidades de estos, en sus espacios político-territoriales en el marco de la corresponsabilidad, la cooperación, la cercanía, la solidaridad, la transparencia y el control de gestión.

Fortalecer la educación ciudadana

Las alcaldías deben promover programas permanentes de educación para la participación ciudadana y para la cultura de la paz y la tolerancia. Por medio de este programa, también se debería promover la organización popular y comunitaria, e incentivar la colaboración institucional de las diversas entidades educativas, empresariales y sociales del municipio para ampliar su impacto y beneficios.

III

AUTONOMÍA Y GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA, FISCAL Y FINANCIERA

Mientras los estados y los municipios en Venezuela no tengan mayores fuentes de recursos propios, será difícil que sus gobiernos puedan atender las materias de su competencia y que además tengan un buen desempeño en ellas. Las condiciones de dependencia financiera en la que se encuentran la mayoría de las entidades territoriales, pone límites estrechos al ejercicio de sus competencias y hace que se comporten como satélites del gobierno nacional, en muchos casos dando mayor importancia al trato con sus esferas de poder que al que deben tener con los propios ciudadanos.

La descentralización en Venezuela avanzó principalmente en los ámbitos político y administrativo. La autonomía que en la práctica ganaron los estados y los municipios con la elección directa de sus autoridades de gobierno y con la gestión de bienes y servicios públicos situados en su jurisdicción, no fue lo suficientemente aprovechada para avanzar en el ejercicio de potestades económicas y fiscales que les permitiera una mayor autonomía financiera³².

En la última década, por el contrario, se acentuaron las decisiones dirigidas a la concentración del poder político y a la centralización de la actividad pública en el poder nacional, llegando a un punto en que muchos gobiernos estatales y municipales han dedicado mayores esfuerzos y también recursos a las políticas nacionales que a las propias. De continuar en esta dirección, el financiamiento público va camino a quedarse en manos del poder nacional y el centralismo volverá a regir las relaciones políticas de los venezolanos.

32 Moreno, María Antonia: La práctica institucional en la gestión fiscal de Venezuela. Bases para el diseño de una reforma fiscal creíble. Faces/UCV.

Por estas razones, la mayoría de los autores sostiene que el modelo federal en Venezuela no se ha hecho efectivo ni llegará a serlo, hasta que no se logre una real descentralización económica, fiscal y financiera, y hasta tanto los estados y los municipios no hagan los esfuerzos necesarios para fortalecer y consolidar su propio patrimonio económico y sus finanzas públicas.

LA SUBSIDIARIEDAD, LA EQUIDAD Y LA COORDINACIÓN

Uno de los principios que sirve de fundamento al modelo político federal es el de la subsidiariedad³³. La aplicación de este principio significa que cada entidad político-territorial debe poder afrontar sus propias necesidades y generar la mayor parte de sus recursos. Esto con el fin de garantizar:

- **El ejercicio de su autonomía e independencia** para fijar el rumbo de su desarrollo económico, cultural y social; planificar las soluciones a sus problemas; lograr sus propios fines específicos y cubrir los gastos del ejercicio de sus competencias.
- **La menor distancia entre los asuntos de la vida pública y el poder para decidir sobre ellos**, gestionado en forma democrática y responsable por los poderes públicos territoriales que estén más cerca de los ciudadanos.
- **La mayor estabilidad posible en la prestación y el financiamiento de bienes y servicios que satisfacen derechos esenciales de los ciudadanos** y una relación más estrecha con las necesidades reales de gasto que demanda la situación de estos derechos en cada entidad.
- **La necesidad y proporcionalidad de las intervenciones entre los poderes**, de modo que un poder sólo podría intervenir en el ámbito de otro, cuando se presenten problemas que el más inmediato no logre resolver, y bajo la condición que no exceda lo necesario para solucionarlos.

La subsidiariedad implica dotar a las entidades de potestades económicas, fiscales y financieras, con las cuales puedan tomar decisiones para sacar el mejor provecho de sus potencialidades y capacidades económicas; y decidir sobre los medios más apropiados para generar recursos físicos y financieros de origen público. Algunas de las potestades clásicas se recogen en el siguiente cuadro.

³³ El principio de subsidiariedad puede expresarse como lo hace Henri Desroche: todo lo que puedas hacer por ti mismo, hazlo; lo que no puedes hacer sólo, hazlo por medio de la alianza y robusteciéndote con otros; todo lo que puedan hacer juntos, no permitan que otros lo hagan por ustedes o no hagan ustedes para otros lo que éstos pueden hacer juntos por si mismos.

POTESTADES ECONÓMICAS FEDERATIVAS	POTESTADES FISCALES FEDERATIVAS
Ordenar y promover el desarrollo económico en agricultura, industria, comercio y servicios.	Ordenar, recaudar y administrar tributos propios.
Dictar y ejecutar políticas de inserción en mercados, atracción de inversiones y diversificación productiva.	Co-participar en los ingresos y tributos nacionales por motivos de devolución y solidaridad territorial.
Dictar y ejecutar políticas de acceso a infraestructura y servicios básicos, tecnología y financiamiento.	Realizar contrataciones públicas, endeudarse e invertir los ingresos propios.
Dictar y ejecutar políticas de empleo y programas de educación y capacitación laboral.	Aprovechar las tierras y recursos naturales, los bienes y servicios propios o los transferidos y delegados por otros poderes.
Fomentar empresas, asociaciones productivas y redes de producción de enclave territorial.	Cooperar y asociarse en materia financiera con otras entidades territoriales.
Aprobar marcos jurídicos e institucionales que generen confianza y seguridad.	Gestionar y administrar sus finanzas públicas.

Por otro lado, la subsidiariedad no es garantía de igualdad de condiciones para que las entidades logren mayores niveles de desarrollo ni de capacidades para generar un mayor financiamiento público. Generalmente la subsidiariedad se asocia con el principio de *equidad interterritorial*, a través del cual se abre una amplia gama de transferencias financieras intergubernamentales. La aplicación de este principio al financiamiento, es lo que puede evitar que las entidades más débiles en su desarrollo y capacidades fiscales, presten un nivel inferior de servicios de forma incompatible con derechos fundamentales o impongan a los ciudadanos un esfuerzo económico excesivamente elevado para alcanzar la misma cobertura y calidad de servicios que las demás.

De esta forma, el financiamiento dirigido a la equidad interterritorial se entiende como una contribución solidaria de las entidades para garantizar a todos los ciudadanos el disfrute de niveles similares de recursos fiscales y de servicios públicos básicos, en forma independiente al lugar de residencia. La equidad financiera busca *reducir las disparidades entre las necesidades de gasto y las disponibilidades de ingreso de las entidades*. Estas disparidades se producen por una alta concentración de facultades para el financiamiento público en el poder nacional, entre entidades de diferente alcance jurisdiccional (desequilibrio fiscal vertical) y por una alta

concentración del desarrollo en pocos centros urbanos, entre entidades de igual alcance jurisdiccional (desequilibrio fiscal horizontal).

La primera condición de equidad³⁴, es que las entidades tengan potestades para *generar ingresos propios de forma equivalente al gasto que generan los servicios que prestan*. La segunda condición es que *no haya diferenciales de acceso a bienes y servicios esenciales entre los ciudadanos* por características geográficas, demográficas y económicas de las entidades. En estas circunstancias, el financiamiento está dirigido a la nivelación de ingresos por población y dispersión geográfica, la compensación por situación de pobreza y la asignación de inversiones para obras o servicios de cierta envergadura. Dentro de este objetivo, las entidades que más aportan no deben quedar con menos recursos que las beneficiadas, después de restar su contribución.

La tercera condición, es que *el acceso a recursos se haga a cambio del mismo esfuerzo fiscal*. Esto supone la existencia de modalidades de financiamiento que estimulen un mayor esfuerzo contributivo y una mejor gestión financiera y administrativa en cada entidad. De este modo, el objetivo no es solamente reducir las disparidades entre entidades con diferentes rentas, sino modificar su posición en términos de recursos por habitante, aumentando la dinámica de sus economías internas y la eficiencia del gasto público. De este modo, el financiamiento destinado a la equidad, debería disminuir proporcionalmente al aumento de las capacidades para generar recursos propios.

Los mecanismos de equidad interterritorial son:

- Delimitación de competencias económicas y fiscales que favorezcan la disponibilidad de recursos propios en cada entidad para evitar una excesiva concentración del financiamiento público en el poder nacional (Equilibrio Vertical).
- Nivelación de rentas entre las entidades de igual alcance jurisdiccional, hasta un límite que no empobrezca a las entidades con mayores recursos por habitante, como resultado de su contribución (Equilibrio Horizontal).
- Compensación a entidades con alta disparidad entre sus niveles de ingresos y sus necesidades de gasto, con base a un estándar mínimo de renta.

³⁴ En esta condición, la equidad y la subsidiariedad se relacionan, dictando que la responsabilidad de proveer bienes y servicios colectivos, así como su financiamiento, debe situarse en el ámbito de gobierno más cercano posible a los ciudadanos.

- ▶ Asignaciones o subvenciones especiales a obras o servicios públicos para garantizar iguales niveles de acceso a los ciudadanos.
- ▶ Sistemas de incentivos para promover mayores esfuerzos fiscales de los ciudadanos y el dinamismo de las actividades económicas e industriales en cada entidad.

Finalmente, el ejercicio de potestades y competencias económicas y fiscales por parte de varias entidades autónomas que actúan simultáneamente en diferentes órdenes jurisdiccionales dentro de un mismo territorio, puede causar desequilibrios, a menos que se ponga en práctica el principio de coordinación. Éste es un principio básico de las relaciones federales y puede tener los siguientes propósitos:

- ▶ **Evitar la duplicación de esfuerzos financieros**, así como las **imposiciones económicas** injustificadas a los ciudadanos o a las actividades económicas por la aplicación de múltiples tributos jurisdiccionales.
- ▶ Fortalecer la cooperación e **integración financiera** entre las entidades y entre los poderes públicos respecto a un conjunto de objetivos, actividades y resultados de interés mutuo porque son interdependientes o pueden ofrecer un bien o mejora general que escapa a los esfuerzos individuales.
- ▶ Facilitar la interacción, la división de tareas, la articulación de procesos, los intercambios y las transacciones entre entidades o entre poderes públicos para **asumir responsabilidades compartidas**.
- ▶ **Prevenir las interferencias o la injerencia en ámbitos que no corresponden**, de modo que las decisiones económicas o fiscales tomadas por un poder no anulen, limiten u obstaculizan las del otro.

En los modelos no federales, las entidades suelen estar coordinadas por un poder central que ejerce una autoridad de jerarquía mayor y es el principal recaudador y proveedor de financiamiento público. La coordinación en este modelo tiene como objetivo unificar o dar uniformidad a lo que hacen las entidades y, el control sobre el financiamiento se usa como una forma de sometimiento a la superioridad de este poder y a sus funciones unificadoras. El financiamiento que obtienen las entidades se concibe como una concesión del poder central y se pretende asegurar con ello que los planes, obras y servicios financiados sean homogéneos.

En cambio, la coordinación en los modelos federales ocurre entre entidades con poderes de igual jerarquía que acuerdan un marco de relaciones

intergubernamentales³⁵ para ejercer sus potestades y competencias. La coordinación en estos modelos es una función de instancias u órganos de carácter federativo³⁶ y tiene como fin armonizar o dar un ordenamiento común a decisiones y actividades, incluidas las económicas y financieras, que se cruzan en múltiples campos jurisdiccionales. Los planes, obras y servicios financiados responden a las características, las necesidades y los fines específicos de cada entidad, aunque deban cumplir ciertos criterios comunes para preservar la continuidad de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio nacional.

La mayor parte del financiamiento público en los modelos federales, debería provenir de las propias entidades en el ejercicio de sus potestades fiscales -como lo prescribe el principio de subsidiariedad-, pero en casi todos los países federales se le reserva al poder nacional ciertos ramos tributarios, como por ejemplo el impuesto a la renta individual el cual tiene fines redistributivos, así como la regulación general del régimen financiero y administrativo de los tributos, para garantizar equilibrios territoriales y macroeconómicos. No obstante, en los modelos federales de carácter cooperativo, es posible transitar hacia sistemas compartidos de potestades tributarias:

“...en el tema de la asignación tributaria entre distintos niveles de gobierno, un limitante erróneo en la distribución es que no necesariamente debe asignarse un determinado impuesto a un solo nivel de gobierno, siendo viable más bien la coparticipación de impuestos entre varios niveles de gobierno”³⁷.

Existen modelos federales donde los recursos financieros que maneja el poder nacional son muy superiores a los de las entidades. Gran parte de la literatura sobre federalismo o descentralización fiscal, relaciona una alta dependencia financiera con una elevada desigualdad entre las entidades territoriales, pero ello también está asociado con la madurez de la institucionalidad democrática. Aún en estos modelos, los recursos que recauda y administra el poder nacional son obligaciones con los poderes federati-

35 “Las relaciones intergubernamentales no son necesariamente aquellas establecidas en normas, el sistema jurídico es solo un marco de actuación, y si bien es muy importante la regulación, el derecho por si solo no puede abarcar la enorme cantidad de transacciones que se presentan en situaciones políticas. Esto hace necesario tomar en consideración elementos no jurídicos como el conflicto, el intercambio de recursos o los valores de los actores”. Grimaldo y Guerrero (2003). Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal. Revista virtual Provincia N° 10, enero-diciembre 2003. pp. 38-52. Universidad de Los Andes: <http://www.saber.ula.ve./cieprol/provincia>. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL).

36 Ver Capítulo N° 2.

37 Charles E. McLure, En Veneconomía, Hemeroteca. Vol. 18. N° 10. Julio 2001.

vos, porque son el producto de las contribuciones que hacen las mismas entidades. Por lo tanto, la distribución de estos recursos a las entidades no es simplemente un acto de transferencia, sino una devolución hecha bajo criterios y cuotas acordadas de co-participación en dicho financiamiento.

“...Si visualizamos (las) figuras fiscales como simples transferencias de recursos financieros que el gobierno central concede a los gobiernos subnacionales, uno puede entender claramente la relación estrictamente jerárquica que se establece entre esas instancias de gobierno: el gobierno central prácticamente transfiere recursos para que los gobiernos estatales y municipales cumplan con sus mandatos de política nacional. El mandato puede derivar simplemente de una norma establecida en la legislación o puede derivar de acuerdos informales entre esos niveles; pero en cualquier caso, la línea de mando es inequívocamente de arriba hacia abajo (...). Por el contrario, si se interpreta a aquellos mecanismos intergubernamentales de financiamiento como modalidades de coparticipación fiscal sobre unos recursos financieros generados a lo largo y ancho del territorio, sencillamente se debe aceptar que los mismos constituyen una forma de devolución a las distintas jurisdicciones, de acuerdo con unos criterios aceptados de distribución...”³⁸.

El principio de coordinación quizá sea el más difícil de aplicar en los modelos federales, sobre todo si involucra financiamiento. La propia práctica de las relaciones intergubernamentales, dentro de un marco institucional democrático, será el camino para fortalecer un modelo de coordinación económica, fiscal y financiera federal, si a través de estas relaciones aumentan los recursos de las entidades y el aprovechamiento de éstos para su propio desarrollo y necesidades de gasto público. En general, dichos modelos deberían cumplir con las siguientes funciones:

38 Barrios Ross, Armando J. (2000): El financiamiento de la descentralización en Venezuela. Cuadernos del Cendes / Año 17. N° 45, Caracas, septiembre-diciembre 2000, pp. 51-66.

FUNCIONES DE LA COORDINACIÓN ECONÓMICA	FUNCIONES DE LA COORDINACIÓN FISCAL
Observar y ordenar objetivos que garanticen estabilidad macroeconómica: control de la inflación, bajo desempleo y crecimiento económico sostenido.	Observar y ponderar el conjunto de los intereses públicos implicados en las decisiones tributarias.
Armonizar materias concurrentes como la planificación del desarrollo, la regulación de la circulación de bienes, la tenencia de la tierra y el financiamiento de servicios sociales, entre otras.	Armonizar los ramos tributarios para evitar la múltiple tributación interjurisdiccional de los ciudadanos y de las actividades económicas.
Promover procesos de desarrollo como resultado del aprovechamiento de ventajas económicas y los aportes financieros de cada entidad; así como apoyar a las entidades que presentan menor desarrollo relativo.	Acordar los mecanismos de co-participación en el financiamiento federal y en las modalidades de equidad interterritorial.
Facilitar el emprendimiento de proyectos conjuntos en infraestructura, producción, distribución y comercialización de bienes y servicios.	Crear sistemas coordinados para el control, seguimiento y evaluación del gasto público, mejorar las capacidades de recaudación y simplificar los trámites administrativos.
Institucionalizar el diálogo, la comunicación y la concertación en metas y esfuerzos económicos entre sectores y actores locales, regionales y nacionales.	Institucionalizar relaciones intergubernamentales para garantizar la armonía administrativa de la gestión pública y el cumplimiento de obligaciones financieras con los derechos ciudadanos.

Las potestades fiscales y económicas de estados y municipios en Venezuela

En Venezuela, se ha mantenido una alta concentración de potestades económicas, fiscales y financieras en el poder nacional. Este poder es el único receptor de la renta petrolera y el principal recaudador de la renta tributaria³⁹. Tal característica fue heredada del modelo de Estado centralizado que se implantó en Venezuela durante las tres etapas del mandato de Juan Vicente Gómez (1908-1935). En este modelo, los recursos que antes ordenaban, recaudaban y administraban los estados pasaron a ser nacionales. Desde entonces, la mayor parte del financiamiento que manejan los esta-

³⁹ Las potestades tributarias del Poder Nacional se ejercen actualmente sobre los siguientes impuestos: Impuesto sobre la Renta, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuestos sobre el Capital, Impuestos sobre la Producción, Impuesto al Valor Agregado, Impuestos sobre Hidrocarburos y Minas, Impuestos sobre los Gravámenes a la Importación y Exportación de Bienes y Servicios, Impuestos sobre el Consumo de Licores, Alcoholes, Cigarrillos y demás Manufacturas del Tabaco.

dos y la gran mayoría de los municipios provienen del poder nacional. De hecho, Venezuela es todavía uno de los países de América Latina donde sus entidades territoriales presentan los índices más elevados de dependencia financiera.

Como resultado de este modelo, el poder nacional en Venezuela tiene la potestad de intervenir en la economía y administrar las finanzas del Estado a través de un presupuesto anual aprobado por el parlamento. Los estados y los municipios tienen participación en este presupuesto por medio de lo que se denomina “situado constitucional”, el cual apareció por primera vez con ese nombre en la Constitución de 1931⁴⁰. Varios autores señalan que el situado se creó como un mecanismo para devolver una parte de la renta pública a los estados, a cambio de haber cedido sus potestades fiscales y financieras al poder nacional. Los municipios en cambio, que representaban divisiones político-territoriales de los estados, mantuvieron las potestades sobre su propio régimen tributario y financiero.

El hecho es que el situado se ha manejado como el equivalente a una partida del presupuesto nacional transferida anualmente por el Poder Ejecutivo a los estados, variando su forma de cálculo en las normas constitucionales. Hasta la Constitución de 1961, se prefirió un esquema de centralización en el que prevalecían las transferencias del poder nacional para cubrir las necesidades de gasto de los estados, antes que dotar a éstos de potestades fiscales y financieras propias. En dicha Constitución, las únicas atribuciones reconocidas a los estados fueron la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional. Los municipios, en cambio, podían recaudar e invertir sus propios ingresos. Así se establecía en los artículos 17 y 29 de la Constitución de 1961:

“Es de la competencia de cada Estado: (...) La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan”.

“La autonomía del Municipio comprende: (...) La creación, recaudación e inversión de sus ingresos”.

40 En la Constitución de 1909, se centralizó la renta en el poder nacional por concepto de aduanas, minas, terrenos baldíos, salinas y licores. Una parte de esta renta se debía distribuir entre los estados a través de lo que se llamó el Impuesto Territorial.

Las leyes de descentralización hacia los estados, promulgadas en la década de los noventa, abrieron la posibilidad de cambiar el modelo centralizado. Aunque se hizo mucho hincapié en un proceso de transferencia de tipo administrativo entre niveles de gobierno, más que en el reconocimiento de potestades fiscales y financieras a los estados, lo que se estaba dando con estas leyes era un nuevo esquema de relaciones al interior de la República.

Al aparecer el ciudadano, como soberano en su decisión de elegir a quienes estarían gobernando los poderes públicos de su entidad, se hacía valer la forma federal de la República y el poder autónomo de cada entidad en dicha forma de constitución política. A este cambio correspondía una nueva delimitación de competencias para que los estados tuvieran la facultad de administrar los bienes y servicios situados en su jurisdicción y dirigir la planificación de su propio desarrollo económico.

En el marco de estas leyes, se crearon nuevas transferencias intergubernamentales, a través de asignaciones especiales para la administración de servicios y la participación de los estados y los municipios en tributos nacionales. Entre estos tributos se encuentran: un mínimo de 15% del ingreso real estimado del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los tributos y regalías contemplados en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas e Hidrocarburos.

En el primer caso, se creó del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y, en el segundo, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE). Asimismo, en 1998 se creó un mecanismo de estabilización de los ingresos por transferencias intergubernamentales, con el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, del cual podrían transferirse recursos a los estados y los municipios cuando disminuyeran los ingresos por situado constitucional o las asignaciones económicas especiales.

La Constitución de 1999, transformó estas disposiciones en norma máxima de la República. Allí se reconoció que los estados tienen potestades para crear, organizar, recaudar y administrar sus propios recursos, en forma equivalente a las que tienen los municipios. De allí que la LOPPM establezca en su artículo 171:

“Las relaciones fiscales entre la República, los estados y los municipios estarán regidas por los principios de integridad territorial, autonomía, coordinación, cooperación, solidaridad interterritorial y subsidiariedad”.

En este sentido, la Constitución de 1999 equiparó las potestades fiscales y económicas entre estados y municipios, siempre que se ajusten a las normas de armonización y coordinación tributaria con el poder nacional. Estas potestades pueden observarse en el siguiente cuadro:

POTESTADES FISCALES	
ESTADOS	MUNICIPIOS
Invertir y administrar sus recursos, incluyendo las transferencias, subvenciones y asignaciones especiales del poder nacional.	Crear, recaudar e invertir sus ingresos.
Participar en los tributos nacionales.	Participar en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
Organizar, recaudar, controlar y administrar los ramos tributarios propios ² , tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional.	Organizar, recaudar, controlar y administrar los ramos tributarios propios ³ , según las leyes nacionales y estatales, así tasas por el uso de sus bienes o servicios; licencias o autorizaciones; multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.
Ordenar el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, así como las salinas y ostrales.	Hacer aprovechamiento de su patrimonio, el producto de sus ejidos y bienes y la contribución especial por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento de propiedades por planes de ordenación urbanística.
Administrar las tierras baldías bajo su jurisdicción.	
Crear, organizar, recaudar, controlar y administrar los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.	
Administrar y aprovechar los recursos provenientes de las vías terrestres estatales.	
Conservar, administrar y aprovechar los recursos provenientes de las carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.	
Uso del crédito público interno y celebrar contratos de interés público, aprobados por la Asamblea Nacional.	
Administrar la Hacienda Pública Estatal y sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.	Contratar empréstitos y operaciones de crédito público internas y celebrar contratos de interés público, aprobados por la Asamblea Nacional.
	Administrar la Hacienda Pública Municipal y sancionar las Ordenanzas de Presupuesto del Municipio

La norma constitucional también estableció el objetivo de lograr una mayor autonomía financiera de los estados a través del desarrollo de sus haciendas públicas, con lo cual se esperaba asignar a los estados nuevos impuestos, tasas y contribuciones especiales, que no ocasionaran ningún riesgo de inestabilidad macroeconómica. Así se estableció en el artículo 167 (numeral 5) y en la cláusula transitoria cuarta (numeral 6) de la Constitución de 1999:

“La ley nacional asignará impuestos, tasas y contribuciones especiales a fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales...”.

“Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará: (...) Una ley que desarrolle la hacienda pública estatal, estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen”.

En el 2001, la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (OAEF) presentó un proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal a la Asamblea, con el cual se buscaba favorecer una mayor autonomía de las finanzas de los estados respecto al presupuesto nacional. Este proyecto comprendía, entre otras cosas, otorgar facultades a los estados para recaudar nuevos tributos, incluyendo su fiscalización y la apropiación del beneficio de lo recaudado. Asimismo, la OAEF proponía reformas dirigidas a reducir la evasión tributaria y a lograr la legitimación de los impuestos dentro de las jurisdicciones estatales.

Otro elemento novedoso de la Constitución de 1999, fue el mandato dirigido a crear un mecanismo de compensación y solidaridad inter-territorial, a través del Fondo de Compensación Interterritorial, adscrito al Consejo Federal de Gobierno (CFG). Su objetivo es el financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y la complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades, y apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Además, siendo una potestad del poder nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país, la Constitución estableció en su artículo 156 (numeral 16) que:

“La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados”.

La Constitución de 1999, reafirma el poder tanto de los estados como de los municipios en los campos económico y fiscal, incluyendo porcentajes de participación más altos de estas entidades en los ingresos nacionales. En sus artículos 168, 169 y 173 se expresa lo siguiente:

“Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal”.

“La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”.

“El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley. La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal establecerá los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio...”.

De igual forma, la Constitución de 1999 estableció el principio de estabilidad del situado frente a las fluctuaciones de los ingresos nacionales. Hasta ese momento, los recortes del presupuesto nacional producían ajustes proporcionales en el situado. A partir de la Constitución de 1999 se establece que estos ajustes no podrán afectar las transferencias que corresponden a los estados para garantizar la prestación adecuada de los servicios que entran dentro de sus competencias. Así se establece en el artículo 167 (numeral 5):

“La situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, no podrá menoscabar la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia”.

Las responsabilidades en materia de gestión fiscal descentralizada

La elaboración, aprobación y ejecución de un presupuesto para fines de planificación, administración y gestión de gobierno, es una de las principales potestades administrativas de los estados y los municipios. La Constitución de 1999 contempla una serie de normas orientadas hacia una gestión pública responsable y sostenible en las materias fiscales y financieras. Los artículos 311 y 312 de la Constitución contienen los principios de la gestión fiscal y las normas de disciplina que rigen el gasto y el endeudamiento público. Estos principios son:

“La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal...”.

“... los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios”.

“El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales...”.

“La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública”.

Estos principios y normas rigen tanto para el poder nacional como para los poderes públicos de los estados y los municipios; y fueron desarrollados en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) aprobada en el 2000 y reformada en el 2003. Las gobernaciones y las alcaldías pueden iniciar la formulación de sus presupuestos en forma independiente del presupuesto nacional, de acuerdo con las leyes estatales y las ordenanzas municipales que normen la materia. Pero, en los artículos 62 y 64 de la LOAFSP se establece que la gestión presupuestaria y financiera de los gobiernos de las entidades territoriales deben regirse por los principios constitucionales y las normas aplicables de dicha ley, así como sus órganos administrativos deben cumplir con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). Los propósitos de ello se recogen en el siguiente cuadro:

LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO (LOAFSP)

PRINCIPIO NORMATIVO	PROPÓSITO
Coordinación macroeconómica	Consistencia entre políticas fiscales, monetarias y cambiarias a través de un acuerdo anual de coordinación macroeconómica entre el Ministerio de Finanzas (MF) y el Banco Central de Venezuela (BCV).
Estabilidad de los gastos del poder nacional, estados y municipios frente a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios	Disponibilidad de ingresos petroleros ordinarios adicionales, colocados en el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), el cual se rige por los principios de eficiencia, equidad y no discriminación entre las entidades que aporten recursos al mismo.
Sostenibilidad intergeneracional de las políticas públicas de desarrollo	Disponibilidad de ingresos petroleros colocados en un Fondo de Ahorro Intergeneracional (FAI), no disponible por un lapso mínimo de 20 años y especialmente destinado a la inversión real reproductiva, la educación y la salud, así como a la competitividad de las actividades productivas no petroleras.
Articulación de los presupuestos anuales	Adscripción de los presupuestos a las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación, la política fiscal de largo plazo y las reglas de equilibrio fiscal en un marco de ejercicio plurianual ⁴ .
Control sobre las funciones administrativas y fiscales	Aplicación de un régimen sancionatorio que prevé la remoción de ministros y la destitución e inhabilitación de funcionarios públicos que no cumplan con el marco plurianual; así como sanciones por la inexistencia de registros de información sobre la ejecución presupuestaria y sus resultados, y por el incumplimiento injustificado de las metas y los objetivos de los programas públicos y normas sobre operaciones de crédito público.

Los órganos de la República están obligados a llevar los registros de ejecución presupuestaria. En todo caso, se registrará la liquidación o el momento en que se devenguen los ingresos y su recaudación efectiva; y en materia de gastos, además del momento en que se causen éstos, las etapas del compromiso y del pago. Las modificaciones que aumenten el monto total del presupuesto de gastos, deben ser aprobadas por la Asamblea Nacional, para las cuales se tramitarán créditos adicionales;

El Ministro de Finanzas debe informar trimestralmente a la Asamblea Nacional acerca de la ejecución presupuestaria del sector público nacional, el movimiento de ingresos y egresos del Tesoro Nacional y la situación de la deuda pública. Con la misma periodicidad publicará los informes y es-

tados financieros correspondientes (Artículo 168 de la LOAFSP). Para la elaboración de dichos informes es imprescindible que todos los organismos públicos remitan información mensual y trimestral de la ejecución física financiera de sus presupuestos a la ONAPRE y así está establecido en los instructivos establecidos para tal fin.

Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano (Defensoría del Pueblo, Ministerio Público y Contraloría General de la República) tienen la atribución de prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del estado. (Artículo 274 de la Constitución). Entre las atribuciones del Ministerio Público se encuentra la de intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones. (Artículo 285 de la Constitución).

Las máximas autoridades, los niveles directivos y gerenciales de los organismos sujetos a la Ley, comprometen su responsabilidad administrativa cuando no dicten las normas, manuales de procedimientos, métodos y demás instrumentos que constituyan el sistema de control interno, o no lo implanten, o cuando no acaten las recomendaciones que contengan los informes de auditoría o de cualquier actividad de control, autorizados por los titulares de los órganos de control fiscal externo, salvo que demuestren que las causas del incumplimiento no le son imputables. (Artículo 92 de la LOCGR y del Sistema Nacional de Control Fiscal).

La CGR es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos sujetos a control.

En el país se cuenta con numerosas leyes en las cuales se desarrolla aspectos relacionados con el control y supervisión y fundamentalmente la rendición de cuentas. Entre las más importantes: Ley Orgánica de Planificación, LOAFSP, Código Orgánico Tributario, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Ley Contra la Corrupción, Ley Orgánica de la Administración Pública etc.

El sistema de control interno debe actuar coordinadamente con el Sistema de Control Externo a cargo de la CGR, tiene por objeto promover la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos, el acatamiento de las normas legales en las operaciones del Estado, la confiabilidad de la información que se genere y divulgue sobre los mismos; así como mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los recursos y garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de rendir cuenta de su gestión (LOAFSP artículos 5, 123, 133, 136, 139, 145, 162, 164, 165).

Los titulares de los órganos de auditoría interna serán seleccionados mediante concurso. La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna debe orientar el control interno y facilitar el control externo y promover la oportuna rendición de cuentas por los funcionarios encargados de la administración, custodia o manejo de fondos o bienes públicos, de acuerdo con las normas que dicte la CGR. Dicha institución debe informar a la CGR sobre los asuntos comprendidos en el ámbito de su competencia, en la forma y oportunidad que ese organismo lo requiera.

Si de la evaluación de los resultados físicos de la ejecución presupuestaria se evidenciare incumplimientos injustificados de las metas y objetivos programados, la ONAPRE informará dicha situación a la máxima autoridad del ente u organismo, a la respectiva Contraloría Interna y a la CGR, a los fines del establecimiento de las responsabilidades administrativas a que haya lugar. (Artículo 165 de la LOAFSP)

La Contraloría, en el ejercicio de sus funciones, verificará la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetos a su control. El control externo comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por los órganos competentes del control fiscal externo sobre las operaciones de las entidades.

La ONAPRE evaluará la ejecución de los presupuestos, tanto durante el ejercicio, como al cierre de los mismos. Para ello, los entes y sus órganos están obligados a llevar registros de información de la ejecución física de su presupuesto, sobre la base de los indicadores de gestión y de acuerdo con las normas técnicas correspondientes; y participar los resultados de la ejecución física de sus presupuestos a la ONAPRE trimestralmente. La ONAPRE, con base en la información que suministre el sistema de contabilidad pública y otras que se consideren pertinentes, realizará un análisis

crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de sus efectos, interpretará las variaciones con respecto a lo programado, determinará sus causas y preparará informes con recomendaciones para los organismos afectados y el Ministerio de Planificación y Desarrollo. (Artículo 59 de la LOAFSP).

Igualmente, los órganos de control fiscal podrán efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control. (Artículo 62 de de la LOCGR y del Sistema Nacional de Control Fiscal).

De acuerdo con lo establecido en la Ley Contra la Corrupción los organismos públicos deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde. A tal efecto, publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto. Dicho informe podrá efectuarse por cualquier medio impreso, audiovisual, informático o cualquier otro que disponga el ente, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente. (Artículo 9)

Por su parte, el artículo 10 de la misma Ley establece que los particulares tienen el derecho de solicitar a los organismos públicos, cualquier información sobre la administración y custodia del patrimonio público de dichos órganos y entes. Asimismo, podrán acceder y obtener copia de los documentos y archivos correspondientes para examinar o verificar la información que se les suministre, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa de la Nación expresamente establezca la ley.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS FINANZAS ESTADALES Y MUNICIPALES EN VENEZUELA

El presupuesto del Estado venezolano se financia con los ingresos petroleros, los ingresos no petroleros y el endeudamiento anual o crédito público. En general, las finanzas públicas en Venezuela tienden al desequilibrio por las características volátiles del ingreso petrolero. Destaca, sin embargo, la relativa estabilidad que ha tenido el ingreso no petrolero en las últimas décadas, cuyos niveles de recaudación mejoraron significativamente a partir de la reforma tributaria efectuada a mediados de los años noventa⁴¹. Desde el año 2000, los ingresos petroleros han representado un promedio del 51,8% de los ingresos ordinarios y los no petroleros, el 48,2%.

“En Venezuela, el peso de los ingresos petroleros en las finanzas públicas ha sido razón para el descuido en la estructuración del sistema fiscal como un todo; mientras se consolidaron los mecanismos a través de los cuales el Estado venezolano podía acceder a las ganancias de la explotación de hidrocarburos, el sistema tributario no petrolero se hizo arcaico, innecesario y políticamente incorrecto. Antes de activar el sistema tributario, los gobiernos de turno prefirieron cubrir las insuficiencias presupuestarias con deuda externa, luego con devaluación y creación de dinero inorgánico, después con deuda interna, hasta que finalmente hubo que recurrir a los tributos. (...) Dadas las circunstancias descritas es de esperar que el sistema fiscal en su conjunto tenga gravísimas fallas desde el punto de vista de los principios financieros y tributarios generalmente aceptados, aun cuando se hayan incrementado considerablemente los esfuerzos y los frutos de la recaudación en los últimos años a nivel nacional⁴².

El carácter volátil de los ingresos petroleros, genera fragilidad en las finanzas públicas y tiene impactos negativos en la economía interna del país a corto y mediano plazo. Una prueba de ello es que, a pesar del fuerte incremento de los ingresos petroleros en los últimos años, sigue habiendo un persistente déficit financiero en la relación de los ingresos y los gastos públicos nacionales. De hecho, la mayor proporción de los gastos de inversión incluidos en el presupuesto nacional, son cubiertos con endeudamiento interno y externo, el cual se autoriza mediante Ley de Endeudamiento anual que se aprueba conjuntamente con la Ley de Presupuesto.

41 En la década de los noventa se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA), de amplia base y alto potencial recaudatorio.

42 Rangel Guerrero, Christi (2005): El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias. CIEPROL-ULA. Ciencias de Gobierno v.9 n.18 Maracaibo, diciembre.

**TABLA 1: RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS NACIONALES
COMO % DEL PIB. RESULTADO FINANCIERO**

AÑOS	PARTICIPACIÓN % EN EL PIB			GASTO REAL PER CAPITA	CRECIMIENTO % REAL
	INGRESOS TOTALES	GASTOS TOTALES	SUPERÁVIT O DÉFICIT (-) GLOBAL O FINANCIERO		
2000	18.5%	21.1%	-2.6%	3,653	25.3%
2001	18.3%	24.5%	-6.2%	4,095	12.1%
2002	19.4%	25.8%	-6.4%	4,202	2.6%
2003	21.2%	27.1%	-5.9%	4,104	-2.3%
2004	23.4%	26.5%	-3.1%	4,896	19.3%
2005	26.2%	26.3%	-0.1%	5,935	21.2%
2006	29.8%	30.0%	-0.2%	7,640	28.7%

Fuente: Banco Central de Venezuela (BCV) y Ministerio de Finanzas. Silvia Salvato. Cálculos Propios. En estos datos se incluyen los ingresos y gastos del Gobierno Nacional y las Transferencias a Entidades Administrativas, Institutos Autónomos, Servicios Autónomos, Entidades Federales y Alcaldías. Corresponde a Presupuesto Base Caja.

Ordenanzas de Presupuesto. Silvia Salvato, Cálculos Propios

La volatilidad de las finanzas públicas del país se transmite a las finanzas de los estados y los municipios, por su alta dependencia de los ingresos nacionales. Estos ingresos son prácticamente la única fuente de financiamiento de los estados⁴³. En sus presupuestos, menos del 2% se financia con ingresos propios que provienen de la prestación de servicios y la recaudación de tributos como papel sellado, publicaciones oficiales, concesión de bienes, peajes, tasas portuarias y aeroportuarias, colocaciones financieras y multas. En cambio, los municipios tienen otras opciones. En los presupuestos municipales, los ingresos propios superan el 40% y la mayor parte se financia con la recaudación de impuestos indirectos, como el impuesto sobre patentes de industria y comercio.

43 El situado constitucional representó hasta mediados de los años noventa el 88% de los ingresos nacionales recibidos por los estados. En 1994, el antiguo Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) comenzó a transferir recursos adicionales con el proceso de transferencia de servicios de salud a los estados. En 1996, comenzaron también a hacerse efectivos los aportes del FIDES y, en 1997, las asignaciones por LAEE. La proporción de ingresos propios en las finanzas de los estados fue de 1,8% en el período 1997-2007.

TABLA 2: INGRESOS ACORDADOS DE LOS ESTADOS EN %

ESTRUCTURA %								
AÑOS	SITUADO CONSTITUCIONAL ¹	ASIGNACIONES ECONÓMICAS ESPECIALES	FIDES	FIEM	APORTES ESPECIALES*	INGRESOS PROPIOS	TOTAL	
1997	60.7%	2.4%	6.0%	0.0%	29.3%	1.6%	100.0%	
1998	52.8%	8.8%	8.5%	0.0%	29.3%	0.7%	100.0%	
1999	54.4%	8.0%	8.3%	0.0%	27.9%	1.4%	100.0%	
2000	59.0%	13.7%	7.1%	0.0%	18.3%	1.9%	100.0%	
2001	57.7%	10.7%	6.5%	0.0%	22.9%	2.2%	100.0%	
2002	53.8%	12.0%	4.3%	11.2%	16.1%	2.5%	100.0%	
2003	55.4%	12.7%	5.7%	6.0%	18.6%	1.6%	100.0%	
2004	57.4%	17.0%	6.6%	0.0%	17.6%	1.4%	100.0%	
2005	62.1%	12.1%	7.2%	0.0%	17.9%	0.7%	100.0%	
2006	62.7%	12.1%	7.6%	0.0%	14.6%	3.0%	100.0%	
2007	68.1%	7.1%	7.2%	0.0%	14.7%	2.9%	100.0%	

*Los aportes especiales incluyen Subsidio de Capitalidad, Transferencia de Servicios de Salud, LPH, Protección al Menor, entre otros.

1 A partir del año 2004 se deduce el Situado Municipal del Situado Constitucional.

Fuente: ONAPRE. Exposición de Motivos del Presupuesto 1997-2008. Silvia Salvato, Cálculos Propios. BCV. Informes Económicos./Ordenanzas de Presupuesto.

En términos nominales, el situado fue aumentando a medida que crecieron los ingresos nacionales; sin embargo, algunos autores⁴⁴ señalan que el mecanismo no evolucionó en forma pareja a los procesos de descentralización política y administrativa durante la década de los noventa, y ha continuado siendo una figura de control sobre la autonomía de los estados. Dos razones apuntan hacia esta conclusión:

De constituir en sus orígenes un financiamiento exclusivo para los estados al prescindir de sus rentas, el situado se transformó en un financiamiento residual para estas entidades después de asignar a los municipios al menos el 20% de las transferencias. Además, los recursos de los estados disminuyeron en la Constitución de 1999, al sumar la totalidad de sus ingresos ordinarios a la base de cálculo del 20% para los municipios, previendo en la misma Constitución que serían fortalecidas sus competencias fiscales y financieras a través de una Ley de Hacienda Pública Estatal.

De concebir el situado en las Constituciones de 1947 y 1961, como una base o mínimo que pudiera ser objeto de acuerdo político entre el poder

44 Grimaldo Loreto, Jaime: La Asamblea Constituyente de 1999 y sus implicaciones para el proceso de descentralización y el Régimen Federal en Venezuela. Balance en el marco de la Constitución de 1999.

nacional y los estados para ir aumentando la participación de éstos en los ingresos del país, a medida que fuera avanzando la descentralización política; en la Constitución de 1999 se transformó en un tope o máximo de participación financiera, quedando para el poder nacional en forma definitiva cerca del 80% de los ingresos nacionales.

La costumbre de depender financieramente del poder nacional y que las finanzas estatales y municipales estén altamente influidas por los impactos del comportamiento de la economía en el presupuesto nacional, ha creado en Venezuela un importante desequilibrio vertical entre los poderes, dentro del cual los estados tienen pocas posibilidades para atender las necesidades de gasto de los ciudadanos residenciados en sus territorios.

Asimismo, la distribución de los recursos ha carecido de mecanismos de equidad interterritorial. En el artículo 167, numeral 4, de la Constitución, se define que el situado constitucional deberá distribuirse en un 30% en partes iguales a todos los estados y, el 70% restante, por la cantidad de población de cada entidad. En el 2005, se sancionó la Ley del Poder Público Municipal (LOPPM). En el artículo 141 de dicha Ley se establecieron criterios para distribuir el situado municipal en forma similar a los que se aplican a los estados: 30% en partes iguales, 50% por población y 20% por extensión del territorio:

“El Situado Constitucional es el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; el cual comprende:1. Una cantidad no menor al veinte por ciento (20%) de la correspondiente al respectivo estado en el presupuesto de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional.2. Una participación no menor del veinte por ciento (20%) de los demás ingresos ordinarios del mismo estado. La distribución del situado entre los municipios de cada estado se hará conforme a los siguientes parámetros: treinta por ciento (30%) en partes iguales, cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de los municipios y veinte por ciento (20%) en proporción a su extensión territorial”.

El mismo año fue llevada a cabo una reforma parcial de la LOPPM en la que se modificaron los criterios de distribución del situado municipal contemplados inicialmente, pasando a 45% en partes iguales, 50% por población y 5% por la extensión territorial.

Artículo 184: “La legislación nacional o estatal establecerá diferentes regímenes para determinar competencias y recursos de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes”.

Estos criterios no modifican los desequilibrios de desarrollo institucional y socioeconómico entre los territorios:

“En el caso del sistema de financiación municipal, los instrumentos tributarios disponibles favorecen a algunos municipios según su vocación económica y densidad de población, mientras que dejan sin oportunidades a otros. Igualmente, las transferencias intergubernamentales tienen fórmulas de reparto en la que sólo son considerados criterios de población y el territorio, mientras que en otros países se utilizan indicadores más complejos en base a costos de producción promedios de los servicios locales más importantes y la capacidad fiscal. El resultado de este pobre diseño es un amplio margen de variación en las finanzas municipales en cuanto a la cuantía de los recursos disponibles en cada entidad y la importancia relativa de cada fuente, con predominio de una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales”.

Actualmente, la disponibilidad de financiamiento para estados y municipios que proviene del presupuesto nacional, es la siguiente:

	SITUADO		FIDES		LAEE	
	PRESUPUESTO ESTIMADO ORDINARIO	INGRESOS EXTRAORDINARIOS	ORDINARIO	EXTRAORDINARIO	ORDINARIO	EXTRAORDINARIO
Estados	80%	0%	42%	30%	42%	30%
Municipios	20%	0%	28%	20%	28%	20%
Consejos Comunales	0%	0%	30%	50%	30%	50%

Por otra parte, hasta el presente no han sido puestas en práctica la Ley de la Hacienda Pública Estatal ni la Ley que crea el Fondo de Compensación Interterritorial. Asimismo, las reformas legales han estado más orientadas a fortalecer las finanzas nacionales que las locales:

“(…) En relación al impuesto sobre predios rurales existe gran confusión por lo establecido en el Decreto-Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que contempla un impuesto de similares características al previsto en la Constitución

para los municipios, pero cuya recaudación corresponde al Poder Nacional. En definitiva, el impuesto territorial rural no ha podido establecerse ni cobrarse por ningún nivel de gobierno, lo que implica que no se han materializado avances en materia tributaria municipal luego de la Constitución de 1999”.

En los últimos años, los recursos de los estados y los municipios provenientes de los ingresos nacionales debieron ser mucho mayores que los percibidos. Esta situación se debe a la sistemática transferencia de una parte de estos ingresos al poder nacional, mediante las siguientes prácticas:

- La subestimación de los ingresos ordinarios, cuya práctica consiste en calcular los ingresos estimados del presupuesto nacional por debajo de lo que se espera obtener en el año. De esta manera, los recursos adicionales no entran al presupuesto ni al cálculo de los porcentajes del situado constitucional que corresponde a los estados y los municipios.
- Las reformas a las leyes de FIDES y LAEE en el año 2006, donde se dispuso que el 30% de los recursos de estas fuentes, antes asignados en su totalidad a los estados y los municipios, se destine a los Consejos Comunales, bajo la aprobación directa de los órganos nacionales que coordinan el trabajo de estos consejos. Igualmente, se dispuso la asignación de recursos remanentes, no programados, ni presupuestados en el ejercicio anterior, a los estados, municipios y Consejos Comunales, correspondiendo a estos últimos el 50% de estos recursos. Cabe destacar que además el financiamiento del FIDES disminuyó en el 2007 al reducirse la alícuota del IVA.
- La absorción de recursos provenientes de las reservas internacionales y utilidades cambiarias y operativas del Banco Central de Venezuela (BCV) y de Petróleos de Venezuela (PDVSA) que son colocados en fondos especiales⁴⁵ y se utilizan sin la participación de la Asamblea Nacional. Asimismo, está planteada la absorción de recursos remanentes de la ejecución presupuestaria. En el 2008 se decretó la Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de Recursos Excedentarios de los entes de la Administración Pública. Estos recursos no se reintegran al presupuesto, son aprobados por el Presidente y coordinados por una Comisión Cen-

45 Estos fondos son: Fondo de Desarrollo Social (FONDESPA), Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), Fondo Miranda y la ejecución directa de gastos sociales y en infraestructura pública realizado por PDVSA. Los tres primeros fondos se crearon para administrar los recursos de origen petrolero, mientras que el Fondo Miranda se creó con el fin de administrar parte importante de los recursos de origen no petrolero, los cuales también han experimentado un aumento considerable, como resultado de la recuperación económica de los tres últimos años y de las mejoras sustanciales que se han producido en la recaudación tributaria.

tral de Planificación con fines de inversión social en el marco del impulso al Estado socialista.

- La creación de nuevos tributos nacionales en los cuales no tienen participación los estados y los municipios. En abril del 2008 se aprobó la Ley del Impuesto sobre los Precios Extraordinarios del Petróleo. Los recursos provenientes de esta ley son considerados extraordinarios, lo que hace que no sean objeto de distribución entre las entidades.
- Además, en la propuesta de reforma constitucional del 2007 –rechazada por referendo-, incorporaba nuevas entidades territoriales al situado constitucional que hubieran reducido aún más los recursos para los estados.
- Mención especial merece la reforma de la Ley Especial del Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, promulgada en abril de 2009, mediante la cual se transfieren los recursos por concepto de Situado Constitucional, subsidio de Capitalidad y los correspondientes a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales del Distrito Metropolitano al recién creado Distrito Capital⁴⁶.

Ello contradice el objetivo de la Constitución de 1999, en la cual se había establecido profundizar en la descentralización financiera, preservando las conquistas alcanzadas y en ningún caso reduciendo las asignaciones ya consagradas por FIDES y LAEE. Cualquier modificación, debía favorecer el aumento de los recursos y dar mayor celeridad a la recepción de los mismos.

A su vez, los recursos del presupuesto nacional transferidos efectivamente a las gobernaciones de los estados disminuyeron de 26,4% y 28% en los años 1998 y 1999, a 23,7% en el año 2007. En el caso de los municipios la situación fue diferente. Las transferencias pagadas del presupuesto nacional a las Alcaldías aumentaron desde el año 2004, fecha en la cual el porcentaje del situado constitucional que les corresponde, comenzó a ser transferido directamente desde el poder nacional y no a través de las gobernaciones de los estados.

46 De acuerdo a algunas estimaciones, la disminución implica la pérdida de alrededor del 60% de los ingresos del Distrito Metropolitano.

**TABLA 4: TRANSFERENCIAS PAGADAS A LAS GOBERNACIONES COMO
% DEL PRESUPUESTO NACIONAL. MILLONES DE Bs. y %**

AÑOS	TRANSFERENCIAS GOBIERNO CENTRAL A GOBERNACIONES	PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL	TRANSFERENCIAS VS PRESUPUESTO
1998	2,796,953	10,604,056	26.4%
1999	3,267,176	11,653,253	28.0%
2000	4,078,136	17,024,989	24.0%
2001	5,310,923	21,973,301	24.2%
2002	4,731,429	27,369,113	17.3%
2003	7,605,576	36,971,393	20.6%
2004	10,493,037	54,067,197	19.4%
2005	16,634,388	77,277,258	21.5%
2006	25,782,932	115,361,303	22.3%
2007	29,805,970	125,937,257	23.7%

1/ Cifras preliminares sujetas a revisión.

Fuente: Oficina Nacional del Tesoro (ONT). Elaboración de Cuadros Estadísticos: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas (OEFP)/Silvia Salvato, Cálculos Propios

**TABLA 5: TRANSFERENCIAS PAGADAS A LAS ALCALDÍAS COMO
% DEL PRESUPUESTO NACIONAL. MILLONES DE Bs. y %**

AÑOS	TRANSFERENCIAS GOBIERNO CENTRAL A LAS ALCALDÍAS	PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL	TRANSFERENCIAS VS PRESUPUESTO
1998	43,110	10,604,056	0.4%
1999	50,887	11,653,253	0.4%
2000	6,552	17,024,989	0.0%
2001	76,669	21,973,301	0.3%
2002	30,967	27,369,113	0.1%
2003	280	36,971,393	0.0%
2004	1,829,932	54,067,197	3.4%
2005	3,674,518	77,277,258	4.8%
2006	4,263,064	115,361,303	3.7%
2007	6,258,860	125,937,257	5.0%

1/ Cifras preliminares sujetas a revisión. Fuente: Oficina Nacional del Tesoro (ONT).

Fuente: Oficina Nacional del Tesoro (ONT)/Elaboración de Cuadros Estadísticos: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas (OEFP)/Silvia Salvato, Cálculos Propios.

SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS FINANZAS ESTADALES Y MUNICIPALES

Hasta ahora las normas de equilibrio y disciplina fiscal no se han cumplido en forma efectiva, como es el caso del marco plurianual, los límites de en-

deudamiento, los límites de gasto y la aplicación de indicadores de desempeño, entre otros. De igual manera, el Ejecutivo Nacional no ha sometido a consulta pública estos documentos y la participación de los ciudadanos en la formulación de los programas de inversión y de los presupuestos sólo ha sido puesta en práctica en algunos municipios del país. Por su parte, la AN ha organizado algunas reuniones con los ciudadanos denominadas Parlamentarismo de Calle, en las cuales se han presentado algunos proyectos de leyes, sin embargo en ningún caso se han referido al área de presupuesto. Cabe destacar que en los últimos años la Asamblea Nacional ha aprobado el presupuesto nacional sin modificaciones y prácticamente sin ningún proceso de discusión.

Los órganos de la República están obligados a llevar los registros de ejecución presupuestaria. En todo caso, se registrará la liquidación o el momento en que se devenguen los ingresos y su recaudación efectiva; y en materia de gastos, además del momento en que se causen éstos, las etapas del compromiso y del pago. Las modificaciones que aumenten el monto total del presupuesto de gastos, deben ser aprobadas por la Asamblea Nacional, para las cuales se tramitarán créditos adicionales;

El Ministro de Finanzas debe informar trimestralmente a la Asamblea Nacional acerca de la ejecución presupuestaria del sector público nacional, el movimiento de ingresos y egresos del Tesoro Nacional y la situación de la deuda pública. Con la misma periodicidad publicará los informes y estados financieros correspondientes (Artículo 168 de la LOAFSP). Para la elaboración de dichos informes es imprescindible que todos los organismos públicos remitan información mensual y trimestral de la ejecución física financiera de sus presupuestos a la ONAPRE y así está establecido en los instructivos establecidos para tal fin.

En la práctica no todos los organismos cumplen con la obligación de remitir oportunamente a la ONAPRE la ejecución física financiera de su presupuesto, lo cual sin duda ha incidido en la falta de publicación, por parte de la ONAPRE y del Ministerio de Finanzas, de la ejecución presupuestaria. Es preciso destacar, que en la actualidad la ONAPRE no está publicando la ejecución física financiera del Presupuesto, y el Ministerio de Finanzas, publica con retardo, exclusivamente la información de ejecución financiera del presupuesto

“...la Constitución proporcionaba un marco institucional favorable para el desarrollo legal y la instrumentación de reformas y políticas públicas orientadas

hacia la conformación gradual de un federalismo fiscal responsable y sostenible. No obstante, estas aspiraciones han sido frustradas por el diferimiento o desviación de las reformas legales y la dirección centralista e indisciplina fiscal que han caracterizado particularmente la gestión pública en los últimos años⁴⁷.

En la práctica el cumplimiento de la función de control de gestión por parte de la Contraloría General de la República ha sido muy limitado. Hasta el año 1997, dicho organismo ejercía el control previo de toda la ordenación de pagos del gobierno nacional, pero dicha función fue transferida a las Direcciones de Administración de los Ministerios, asignándole a la CGR el control posterior y el control de gestión. Sin embargo, han sido muy pocos los avances y el fortalecimiento del órgano contralor en materia de control de gestión. El escaso desarrollo de esta función, puede obedecer entre otras razones a deficiencias en materia de planificación e indicadores de gestión. Por otra parte, mientras el número de instituciones del sector público sujetas al control de la Contraloría ha crecido en los últimos años, el volumen de recursos asignados en el presupuesto de la institución y el personal al servicio de la institución se ha ido reduciendo

Las máximas autoridades, los niveles directivos y gerenciales de los organismos sujetos a la Ley, comprometen su responsabilidad administrativa cuando no dicten las normas, manuales de procedimientos, métodos y demás instrumentos que constituyan el sistema de control interno, o no lo implanten, o cuando no acaten las recomendaciones que contengan los informes de auditoría o de cualquier actividad de control, autorizados por los titulares de los órganos de control fiscal externo, salvo que demuestren que las causas del incumplimiento no le son imputables. (Artículo 92 de la LOCFR y del Sistema Nacional de Control Fiscal).

No existe una ley que garantice el acceso a la información presupuestaria a los ciudadanos. Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 214 de la Constitución y el artículo 39 Reglamento No. 1 de la LOAFSP, una vez promulgada la Ley de Presupuesto, el Presidente de la República deberá ordenar su publicación en un lapso de diez (10) días hábiles a partir de su sanción.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Contra la Corrupción los organismos públicos deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los

47 Niculescu, Irene y Moreno, María Antonia (2007). La descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración. ¿Fallas de diseño? Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. Julio.

bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde. A tal efecto, publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto. Dicho informe podrá efectuarse por cualquier medio impreso, audiovisual, informático o cualquier otro que disponga el ente, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente. (Artículo 9)

Por su parte, el artículo 10 de la misma Ley establece que los particulares tienen el derecho de solicitar a los organismos públicos, cualquier información sobre la administración y custodia del patrimonio público de dichos órganos y entes. Asimismo, podrán acceder y obtener copia de los documentos y archivos correspondientes para examinar o verificar la información que se les suministre, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa de la Nación expresamente establezca la ley.

Ahora bien, los estados y los municipios han desaprovechado los recursos provenientes del FIDES, aunado a las dificultades de funcionamiento de este organismo que han producido retardo y retenciones en la entrega de los recursos. Se mantienen requisitos y pasos complicados para el acceso a estos recursos, así como las reformas sucesivas de la ley han hecho mucho más complejo el proceso con la incorporación de las comunidades organizadas y los consejos comunales. En este organismo, prevalece una excesiva influencia del gobierno nacional en las inversiones y el manejo de sus recursos, lo que va en detrimento de la autonomía estatal y municipal.

A esta situación, se agrega ahora la creación de figuras de autoridad nacional en los estados, quienes podrán tomar decisiones acerca de los recursos nacionales transferidos a las entidades. Tal situación es inconstitucional y representa un retroceso para la descentralización:

“Los vicepresidentes supraregionales reducirán las facultades, competencias y recursos de gobernadores y alcaldes. No es difícil imaginar los conflictos y fricciones que esto generaría, en detrimento de la buena gestión de los intereses y asuntos públicos. La autorización para que entes públicos puedan endeudarse directamente sería volver al pasado que condujo a la crisis de la deuda entre 1982 y 1983, cuando entidades, empresas, corporaciones e institutos oficiales se endeudaban al margen de las normas de crédito público. La

consecuencia de este desorden fue que tales deudas tuvieron que consolidarse con la contraída por la República, y procurar refinanciarla. La carga excedía la capacidad de endeudamiento del Estado. Fue uno de los factores de la devaluación⁴⁸”.

Por último, el cumplimiento de la función de control de gestión por parte de la Contraloría General de la República (CGR) ha sido muy limitado. Hasta el año 1997, dicho organismo ejercía el control previo de toda la ordenación de pagos del gobierno nacional, pero dicha función fue transferida a las Direcciones de Administración de los Ministerios, asignándole a la CGR el control posterior y el control de gestión. En esta función, han sido muy pocos los avances. Existen deficiencias en materia de planificación e indicadores de gestión y, mientras el número de instituciones del sector público sujetas a control ha crecido en los últimos años, el volumen de recursos asignados en el presupuesto a la CGR se ha ido reduciendo

A excepción del control posterior ejercido por la Contraloría General de la República o por el resto de los órganos de control fiscal externo, en la actualidad no existen mecanismos de control efectivos desde el Poder Nacional sobre el gasto de los estados y municipios, en virtud de que no se han establecido mecanismos de rendición de cuentas eficientes que no afecten la autonomía de los estados y municipios.

HACIA UN MODELO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DESCENTRALIZADO

Defender los recursos públicos de los estados y los municipios

Hay que exigir al poder nacional, la transferencia de los recursos que corresponden legalmente a los estados y los municipios, en forma completa, regular y oportuna. Permitir su retraso, reducción o eliminación vulnera los derechos de los ciudadanos a los servicios públicos que se encuentran bajo la responsabilidad de los poderes públicos de estas entidades.

Para defender los recursos federales, deberá hacerse seguimiento a los ingresos del país, porque éstos constituyen la base para calcular y distribuir los recursos que corresponden a las gobernaciones y a las alcaldías. Igualmente, deberá prestarse atención a las propuestas de modificación de le-

48 Descentralización. Dr. F. Maza Zavala. El Nacional. 23.04.09. Nación 11.

yes relacionadas con el financiamiento nacional y federal. Estas tareas requieren de personal capacitado, así como de la participación ciudadana.

En la exposición de motivos del presupuesto nacional se establece la política presupuestaria del gobierno nacional para los estados y municipios, así como las políticas de gasto. Dicho documento, cuenta con un capítulo dedicado exclusivamente a los aspectos regionales. Las gobernaciones y alcaldías deben evaluar anualmente este documento, el cual cuenta con información de mucha utilidad para definir las políticas presupuestarias estatales y municipales.

MAYOR AUTONOMÍA FISCAL

Es necesario apuntar hacia una mayor autonomía fiscal y una descentralización de la gestión financiera a través de una nueva división de las fuentes de ingreso del Estado en la que las administraciones estatales y municipales tengan una mayor participación. Es preciso recordar que las medidas de descentralización fiscal apoyan la descentralización en general porque permiten una mayor autonomía de los entes descentralizados.

Ello implica una mayor autonomía en la asignación y gestión de los recursos, de tal manera que las gobernaciones y alcaldías decidan sobre cuáles son los sectores prioritarios. Asimismo, supone crear un sistema de asignaciones mayores para regiones con mayor nivel de pobreza con el fin de garantizar equidad interterritorial y una mayor agilidad en los procedimientos administrativos, de modo que la estructura organizativa del financiamiento responda al tiempo real a las demandas.

El poco aprovechamiento de los recursos del FIDES, lleva al desarrollo de programas de fortalecimiento institucional para que los estados y los municipios puedan gestionar los programas y servicios que forman parte de sus potestades y competencias. Particularmente, en este organismo, es necesario hacer valer las propuestas y solicitudes de los representantes de los estados y los municipios en las decisiones.

También es indispensable que las comunidades organizadas participen en la orientación de las inversiones, a través de los Consejos de Planificación establecidos en la Constitución de 1999. Las solicitudes de recursos al FIDES deben contar con el respaldo de las demandas sociales y las experien-

cias de participación ciudadana que acompañarán la implementación de las propuestas presentadas por las gobernaciones y alcaldías.

Tomando en cuenta que, la asignación de recursos a las comunidades vía FIDES y LAEE, ha significado una disminución de los recursos para las gobernaciones y alcaldías, es necesario compensar estas diferencias con el acceso de los estados y los municipios a otros fondos establecidos por el Poder Nacional.

Adicionalmente es necesaria la información sobre la administración de los recursos propios de los estados, sea por concepto del situado constitucional o por las distintas asignaciones legales, para establecer la base económica de la gestión de los estados y municipios a fin de responder a las materias y servicios que se le determinan en las disposiciones legales. Esto implica que los gobernadores y alcaldes deben establecer sus ingresos y defender las asignaciones determinadas constitucionalmente.

UNA GESTIÓN FISCAL Y FINANCIERA RESPONSABLE, TRANSPARENTE Y SOSTENIBLE

Dar cumplimiento a la normativa legal vigente

- Debe conocerse y cumplirse el marco legal vigente, lo cual pasa por la actualización permanente de los funcionarios estatales y municipales en materias jurídicas relacionadas con las áreas de administración, financiamiento y presupuesto. Entre las principales leyes que rigen estas materias se encuentran:
- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y Reglamento No.1 sobre el Sistema Presupuestario.
- Ley de Administración Financiera de los Estados y Ordenanzas de Presupuesto de los Estados y Municipios.
- Leyes de Presupuesto Anual y Leyes de Endeudamiento Anual
- Leyes de FIDES y LAEE, así como Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional.
- Ley Orgánica de Administración, Ley de Licitaciones, Estatuto de la Función Pública, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos a los Órganos de la Administración Central, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y Ley contra la Corrupción.

Esto comprende además, atender cualquier observación de los órganos de control y subsanar oportunamente los errores y fallas administrativas detectadas.

APROVECHAR LAS FUENTES DE INGRESOS DISPONIBLES

Deben aprovecharse al máximo los recursos financieros disponibles. Ello requiere la actualización permanente de las fuentes de ingresos, al igual que mantener un banco de proyectos especialmente compuesto por aquellos que puedan financiarse con recursos del FIDES, LAEE y otras fuentes extraordinarias de ingresos nacionales.

Asimismo, debe actualizarse información sobre leyes estatales y ordenanzas municipales en materia de impuestos y disponer de un sistema apropiado de recaudación para fortalecer el área tributaria. Ello contempla la realización de estudios tributarios y la modernización de los procedimientos para recaudar impuestos, tasas y otros.

GARANTIZAR EQUILIBRIO Y CONTROL DEL GASTO FISCAL

El gasto público estatal y municipal debe someterse a prioridades y a prácticas de disciplina fiscal, a objeto de alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios. En este sentido, no deben asumirse compromisos para los cuales no existan recursos.

Priorización de Proyectos y Fundamentación de Ingresos

Para fijar prioridades, todas las instancias responsables de la gestión deben participar en la formulación del POA y del Presupuesto. Los ciudadanos deben participar en la priorización de los proyectos, tomando en cuenta que las necesidades pueden ser satisfechas de diferentes maneras y en distintos momentos.

Independientemente de los manuales establecidos para la formulación del POA y del Presupuesto, cada gobernación y alcaldía deberá elaborar sus propios procedimientos con la participación de todas las dependencias. La labor de formulación debe asumirse, contando con:

- ▶ Un cronograma de actividades donde aparezcan los responsables de su ejecución.

- Los mecanismos para incorporar la opinión de los ciudadanos y para que éstos verifiquen que las opiniones fueron consideradas, antes de remitir el plan y el presupuesto a las instancias legislativas.
- Los lineamientos de la política presupuestaria, las premisas bajo las cuales se formulará el presupuesto y las estimaciones de ingresos, en forma confiable de acuerdo con criterios técnicos.
- Una exposición de motivos que justifique la ejecución del presupuesto y los recursos requeridos para su financiamiento.

Aprobación y Publicación del Presupuesto

Debe hacerse seguimiento a los procesos de revisión, discusión y sanción del presupuesto. En esta tarea, debe garantizarse el cumplimiento de los requisitos legales y procedimentales; así como atender cualquier llamado o requerimiento de información adicional por parte de las instancias legislativas.

El presupuesto aprobado debe publicarse y editar una publicación simplificada y en lenguaje sencillo donde aparezca un resumen, los proyectos de mayor relevancia a ser ejecutados y el impacto que se espera obtener de su ejecución. Esta publicación debería ser distribuida en forma gratuita a los ciudadanos.

Control de la Ejecución del Presupuesto y Rendición de Cuentas

A objeto de controlar la ejecución del presupuesto, debe existir una estructura previa en la que haya:

- Un sistema de registro de información presupuestaria, conforme a lo establecido legalmente.
- Los responsables del manejo de los fondos y las cauciones correspondientes, garantizando la separación de funciones: el que planifica y presupuesta no debe administrar; el que certifica la disponibilidad presupuestaria no debe administrar y pagar; y el que administra no debe comprar.
- Las normas internas en materia de ejecución del gasto, tales como: firmas autorizadas, control previo y control de disponibilidad presupuestaria, entre otras.
- Los mecanismos para actualizar la ejecución y elaborar informes mensuales.

La ejecución del presupuesto debe someterse a procesos de seguimiento permanente y de evaluación, tanto en sus aspectos físicos como financieros, alertando sobre cualquier desviación o deficiencia. El seguimiento se

hace a las transferencias de ingresos y a la recaudación de ingreso propios, que constituyen las fuentes de financiamiento del presupuesto. De la evaluación, deberán proponerse las modificaciones presupuestarias necesarias. En caso de una recaudación por debajo de lo proyectado, será imprescindible hacer una reprogramación de los ingresos y los gastos.

Es obligatorio para la administración pública nacional, estatal y municipal, la rendición de cuentas acerca de la ejecución física y financiera del presupuesto. Esta rendición debe hacerse a través de informes periódicos remitidos a los organismos internos y externos establecidos en el marco legal, y mediante exposición a los ciudadanos. Los informes deben hacerse sobre la base de una evaluación cuantitativa y cualitativa del POA y del Presupuesto, dirigida a contribuir a mejorar la gestión.

GARANTIZAR TRANSPARENCIA Y SERVICIO PÚBLICO

La gestión de funciones públicas está sometida a reglas de transparencia y servicio a los ciudadanos. Aplicando los procedimientos en forma transparente se contribuye a que las reglas de juego estén claras para todos.

Disponibilidad y acceso a la información

Las gobernaciones y las alcaldías deben garantizar el acceso a la información pública de manera confiable y oportuna sobre la gestión y los servicios públicos disponibles en cada una de sus jurisdicciones. En este sentido, es recomendable crear oficinas de atención al ciudadano y líneas de comunicación, a través de las cuales puedan tramitarse y resolver solicitudes.

Asimismo, debe existir una política de publicación con el objetivo de hacer llegar a los ciudadanos información sobre:

- El organigrama institucional con nombres de los responsables, sus funciones y datos de contacto.
- Las oficinas públicas disponibles para realizar trámites, incluyendo los procedimientos, plazos, costos y requisitos.
- El presupuesto anual, su ejecución y evaluación, así como las auditorías que se realicen.
- Las reglas de ejecución presupuestaria.
- Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios.
- Los concursos de selección de personal.

- Los procesos de contratación de adquisiciones y contrataciones desde su inicio, así como todas las decisiones fundamentales adoptadas durante el proceso.
- La rendición de cuentas sobre ingresos recaudados, gastos, contrataciones públicas, inversiones, nombramientos, políticas públicas, beneficios, permisos o cualquier decisión relevante que tomen las autoridades.

A nivel interno, es necesario elaborar, aprobar y publicar un manual de organización, y manuales de normas y procedimientos, al igual que ejecutar programas de formación para los funcionarios en materia de atención al público, transparencia y acceso a la información pública.

Utilización de fondos y bienes públicos

Los recursos financieros asignados a las gobernaciones y las alcaldías deben dirigirse a los fines para los cuales fueron previstos en el presupuesto. No deben utilizarse fondos, espacios, funcionarios públicos o cualquier otro recurso público para actividades personales o partidistas. En este sentido, deben establecerse normas para el uso manejo y traslado de los bienes públicos, así como llevar un inventario de éstos al inicio y al final de la gestión. Las designaciones y contrataciones de funcionarios deben responder al cumplimiento de requisitos de formación, experiencia y méritos. No debe contratarse a familiares directos en cargos públicos.

Contrataciones públicas

Las contrataciones y adquisiciones deben someterse a normas de contratación pública. En la medida en que estas normas existan y se apliquen, se estará protegiendo a los ciudadanos de los costos de acceso a bienes y servicios fundamentales para el bien público. Al inicio del ejercicio presupuestario, debe elaborarse una programación de contrataciones y adquisiciones con su respectivo cronograma que sea conocida por los ciudadanos, evitando en lo posible las declaratorias de emergencia.

Asimismo, los concursos para contrataciones y compras -abiertos o cerrados- deben ser la norma, mientras que las contrataciones directas deben ser la excepción. Las unidades de proyectos deben contar con personal especializado en contrataciones y elaborar modelos de pliegos que cumplan con los lineamientos legales. Esto comprende nuevamente la publicación de todas las decisiones, responsabilidades, lapsos y calidad esperada, así como la justificación de la selección de las empresas o firmas favorecidas.

	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS										COMPETENCIAS CONCURRENTES									
	MINERALES										PERSONAS									
	VIALIDAD	PUERTOS	AEROPUERTOS	NO METÁLICOS	SALINAS	TÍMBRES	SAUD	NUTRICIÓN	EDUCACIÓN	DEPORTES	MENORES	MAYORES	VIVIENDA	AGRICOLAS	PENITENCIARIA	TURISMO	DROGAS	OTRAS		
AMAZONAS																				
ANZOÁTEGUI																				
APURE																				
ARAGUA																		Ambiente		
BARINAS																				
BOLÍVAR																		Ambiente		
CARABOBO																				
COJEDES																				
D. AMACURO																				
D. CAPITAL																				
FALCÓN																		Eco.Popular		
GUÁRICO																				
LARA																		Ambiente		
MÉRIDA																		Ciencia/Tec.		
MIRANDA																				
MONAGAS																		Agua		
PORTUGUESA																				
N. ESPARTA																				
TÁCHIRA																		Consumidores		
TRUJILLO																				
SUCRE																		Def.Civil		
VARGAS																				
YARACUY																				
ZULIA																		Indígenas		

Fuente: De la Cruz, Rafael (1997): Finanzas Intergubernamentales y Gasto Social en Venezuela, IESA/FEGS. Mascareño, Carlos. Coordinador (2000): Balance de la Descentralización en Venezuela: Logros, Limitaciones y Perspectivas. PNUD, ILDIS, Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Revisión de Leyes Estadales en las Materias de descentralización.

Nota: Los cuadros oscuros corresponden a servicios transferidos y los cuadros grises a procesos de solicitud o negociación de las transferencias. Los cuadros en blancos significan que no se encontró información acerca de procesos de descentralización.

IV

LAS AGENDAS SOCIALES EN LAS ELECCIONES REGIONALES 2008

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL EN VENEZUELA

Entre los años 1988 y 1999, la descentralización de servicios y programas sociales constituyó la principal reforma de los sectores sociales. En esta confluyeron situaciones y actores con diversas perspectivas acerca de los objetivos a cumplir. Las principales fueron:

- La perspectiva de mejorar la gestión pública, que se vio favorecida por la disposición de los gobiernos regionales y locales electos de asumir servicios y programas manejados por el gobierno central, para así responder de manera más eficiente ante las demandas de sus electores.
- La perspectiva de profundizar la democracia tendente a favorecer la participación efectiva de la ciudadanía.
- La perspectiva económica, enmarcada en programas de ajuste estructural, conllevó a que se canalizaran recursos hacia la descentralización de los programas y servicios sociales con la finalidad de agilizar y hacer más efectiva la ejecución de programas sociales compensatorios.

Este proceso de descentralización avanzó y se sentaron las bases para generar políticas sociales regionales y locales más autónomas. A partir de ese momento se aprecia una mayor participación de las dependencias regionales y el surgimiento de nuevos actores políticos con liderazgo regional y local. Se inició la transferencia a los estados de los servicios de salud, vialidad, puertos y aeropuertos y a los municipios del ordenamiento urbano, el transporte, el aseo, los espectáculos, la publicidad y la policía.

No obstante, las competencias fueron asumidas por los estados y municipios en forma progresiva y desigual. Los sectores de mayor descentraliza-

ción fueron salud y deporte. Los estados más adelantados en materia de competencias exclusivas y de condiciones para aumentar su financiamiento propio fueron Zulia, Sucre, Carabobo; mientras que los estados que más desarrollaron las competencias concurrentes fueron Aragua y Lara. (*ver cuadro de la pag. anterior*)

Este proceso de descentralización se fue estancando debido fundamentalmente a la fuerte dependencia de los gobiernos estatales y municipales de los recursos nacionales. De allí que la nueva Constitución que se elabora en el año 1999 debía tomar en consideración las lecciones aprendidas durante el proceso y diseñar un mejor sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Uno de los problemas de la descentralización ha sido, el tratamiento homogéneo a una realidad heterogénea, que ha ido creciendo. Con la descentralización política, aumentó el número de estados y municipios. Hasta el año 1995, existían en el país un total de 20 estados y 229 municipios. Ligado a los procesos electorarios algunos de los territorios federales pasaron a constituirse en estados y dentro de éstos aumentó la subdivisión en municipios, como lo fueron los casos de los estados Amazonas y Delta Amacuro. En la actualidad Venezuela tiene 24 estados y 337 municipios. Además, la uniformidad del régimen municipal, representado por un modelo de gran municipio urbano, difícilmente representa la extensa gama de municipios venezolanos con vocaciones y características diferentes.

Otros problemas para hacer efectiva la descentralización y transferencia de los programas y servicios sociales fueron las dificultades técnicas, organizativas y financieras de los organismos rectores, en el nivel central, para guiar el proceso; así como, las limitaciones del mismo tipo por parte de las gobernaciones y alcaldías para asumir nuevas responsabilidades.

La descentralización en salud

Desde la década de los ochenta, los indicadores de salud comenzaron a mostrar signos de deterioro. A manera de ejemplo, baste con señalar que el comportamiento de la tasa de mortalidad infantil (TMI), uno de los más representativos del desempeño del sector salud, reveló aumentos en 1981, 1984 y 1989, explicados por la caída de la participación del gasto en salud en el presupuesto nacional y por una ineficiente de gestión.

En el intento de superar los problemas de desempeño el Ministerio de Sanidad Y Asistencia Social (hoy Ministerio del Poder Popular para la Salud)

centró sus esfuerzos en la descentralización de los servicios de las gobernaciones de Estado; pero se instaba a que los gobernadores promoviesen la descentralización administrativa hacia los municipios.

A los gobernadores se les otorgó la responsabilidad de los servicios de su respectiva jurisdicción. Es decir, eran la máxima autoridad de salud en su entidad y debían, organizar, dirigir, administrar y supervisar todas las funciones del sector, así como establecer la política de salud y elaborar el plan anual de actividades con base en el diagnóstico de la situación en los municipios y parroquias.

Para el año 1999, ya se había descentralizado los servicios de salud hacia 17 entidades federales de las 23 existentes en el país; aunque, en todos los estados, apenas se alcanzó una fase muy incipiente de desarrollo. Las principales limitaciones para avanzar en el proceso fueron:

- La falta de capacidad estratégica del organismo rector de la salud, el Ministerio de Salud Sanidad y Asistencia Social (MSAS, hoy Ministerio del poder Popular para la Salud), para guiar el curso de la descentralización.
- Al respecto, el MSAS no pudo acometer, con la debida celeridad, la definición los aspectos procedimentales, normativos, administrativos y legales involucrados en el proceso descentralizador; por lo cual, la transferencia de servicios y recursos a cada estado se produjo tardíamente y de forma parcial.
- La escasez crónica de recursos financieros para cumplir con los compromisos en una circunstancia de progresiva descapitalización de los servicios sanitarios. Como se sabe, los estados descentralizados debían atender asuntos prioritarios, tales como: pasivos laborales transferidos, requerimientos administrativos y operativos de los centros de salud, y peticiones laborales del personal médico y paramédico en reclamo de mejoras y de cambios inmediatos.

Por su parte, el sistema municipal de salud lo conformaban los servicios de primer nivel de atención que debían cumplir con las actividades de prevención, promoción, restitución y rehabilitación en forma ambulatoria. Para las alcaldías, los servicios de salud constituyeron competencia concurrente que fue relativamente poco ejercida porque políticas de descentralización municipal dependían de la orientación que asumía la gobernación y muchos estados revelaron ser fuertemente “centralizadores”. Los municipios que administraron este tipo de servicios fueron generalmente los de las grandes ciudades. También hubo experiencias municipales de

creación de servicios de salud a “Motus Propio” que no fueron integrados al resto del sistema.

Pese a todo lo antes mencionado, es necesario reconocer los beneficios que conllevaron las iniciativas de descentralización de los servicios de salud, las cuales en opinión de algunos autores se deben más a los esfuerzos de los estados que al desempeño de la rectoría del nivel central. Sobre lo cual puede afirmarse que, en general, en un entorno de incertidumbre económica y social, muchas de las instituciones descentralizadas, responsables del manejo de los servicios de salud en las entidades federales respondieron de manera adecuada: creando estructuras organizacionales flexibles para la administración de los establecimientos de salud, trabajando con equipos técnicos en salud, generando mecanismos adicionales de financiamiento y propiciando la participación de la sociedad civil en la gerencia de los programas de salud. De hecho, estudios realizados sobre los indicadores de salud del período en algunas de las entidades descentralizadas versus las no descentralizadas indican que los servicios de salud mejoraron preferiblemente en las primeras.

La descentralización en deporte

El deporte es uno de los servicios en cuya ejecución las gobernaciones y alcaldías desarrollaron mayor experiencia desde mucho antes que entrara en vigencia el proceso de descentralización y por tal motivo resultó el más efectivo en lo que a la transferencia de competencias se refiere.

La descentralización de este servicio se formalizó en la Ley del Deporte (1995) donde se estableció el fundamento de la actividad deportiva en los principios de participación, autogestión, descentralización, desconcentración y solidaridad y se hizo explícita la obligatoriedad de observar, por parte del Instituto Nacional del Deporte (IND), las disposiciones de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

En ese sentido, la rectoría del IND puede considerarse como la más exitosa de todos los sectores sociales en lo que a la materia de descentralización se refiere; toda vez que, para el año 1998, ya habían sido transferidos todos los servicios a los distintos niveles de gobierno con base en un marco jurídico adecuado y una significativa precisión en la distribución de las competencias.

Algunas de las entidades donde los resultados de la descentralización fueron estudiados confirman el éxito de este sector en lo que a descentralización se refiere. Entre el saldo dejado por este proceso vale la pena destacar cuentan: la creación de instituciones estatales dedicada a la planificación, estímulo y evaluación de la actividad deportiva a nivel estatal, la conformación de servicios estatales en áreas estratégicas, la promoción de las actividades deportivas con el debido apoyo técnico; el mantenimiento y ejecución de obras de infraestructura deportiva; entre otros.

La descentralización en educación

Como en salud, los indicadores educativos de los años 80 comenzaron a mostrar evidencias de un sostenido deterioro motivado, en parte, por la caída del gasto en educación, así como por la inercia del ente rector, el Ministerio de Educación (hoy Ministerio del Poder Popular para la Educación), para introducir las reformas necesarias. El deterioro era tal, que un Ministro de Educación llegó a calificar de “gigantesco fraude” la educación impartida en Venezuela hasta esos momentos; su crítica se centró en el deterioro de la calidad con motivo del énfasis en la masificación educativa.

Pese a la urgencia por introducir cambios, el sector educativo fue mucho más lento y menos efectivo en adelantar el proceso de descentralización: no fue sino hasta 1995, cuando se diseñó el Proyecto de Reorganización y Descentralización del Ministerio de Educación, en el cual se sentaban las bases para este proceso; y los servicios educativos nunca fueron formalmente transferidos a las gobernaciones de estado.

Sin embargo, con independencia de no haber firmado los Convenios de Transferencia, desde 1990 la mayoría de las gobernaciones ensayaron modelos de atención educativa al margen del Ministerio de Educación y manejaron establecimientos propios. Caben citar los ejemplos más conocidos: en el estado Bolívar, un Plan Especial de Educación Básica con el propósito de fortalecer una actitud más participativa por parte de los alumnos y menos directiva en los maestros; en Mérida, se ensayaron las escuelas integrales con una currícula adaptada a las características regionales .

A partir de 1995, se intensificaron las iniciativas estatales. Sin embargo, dichas iniciativas no fueron suficientemente evaluadas; y en estos momentos sólo se dispone de información sobre algunos de los pocos casos que fueron estudiados, entre ellos: los estados Lara, Aragua y Nueva Esparta desarrollaron procedimientos para la descentralización educativa; Carabobo implantó un proyecto “Camino a la Excelencia” para mejorar la

calidad de la educación; Lara y Monagas centraron sus esfuerzos en la formación del docente, y Lara también favoreció la participación social en el proceso educativo; Sucre y Zulia mejoraron la infraestructura de sus escuelas que se encontraba muy deteriorada. Algunos estados también realizaron solicitudes de transferencia; estos fueron: Falcón, Aragua, Bolívar, Lara y Zulia.

En lo concerniente a las Alcaldías, se crearon servicios educativos en las grandes ciudades del país como es el caso de la Alcaldía de Caroní (ALMACARONI, estado Bolívar) la cual desarrolló interesantes proyectos en materia de educación no convencional al preescolar. Otra iniciativa muy conocida es la de la región andina donde, en casi todos los municipios, los gobiernos locales asumieron responsabilidades importantes en el marco del proyecto de escuelas integrales.

La descentralización en vivienda

En el campo de la vivienda, durante este período la descentralización no se llevó a cabo formalmente mediante convenios de transferencia por causa de un marco jurídico e institucional complejo y confuso. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público previó la creación de Institutos Regionales y Municipales de Vivienda en función de la transferencia; y en 1990, entró en vigencia la Ley de Política Habitacional (LPH) mediante la cual se creó el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), ente rector del sector vivienda.

Mas al CONAVI le fue difícil liderizar el proceso de descentralización debido a que el Ministerio de Desarrollo Urbano (hoy de Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura –MINFRA) limitaba su acción . Esta problemática institucional restringió el diseño de una Política Nacional de Vivienda que orientase el proceso de descentralización y garantizase su financiamiento.

En esas circunstancias, en todas las entidades federales, excepto Vargas, fueron creadas instituciones de vivienda que asumieron el desarrollo habitacional y recibieron transferencias financieras del Poder Nacional por intermedio del CONAVI; siempre y cuando, dispusieran del 5% de sus presupuestos estatales para invertir en vivienda.

Las iniciativas de estas instituciones regionales, permitieron el desarrollo de proyectos no sólo en materia de construcción de viviendas, sino ade-

más de equipamiento y consolidación de barrios, concesión de créditos habitacionales, programas de autoconstrucción, entre otros.

No obstante, desde las Gobernaciones sobre todo por su baja capacidad financiera, no se logró minimizar sustantivamente la problemática de la vivienda dada la falta de una política nacional que incorporase recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda.

En el caso de las Alcaldías, en este período, su participación muy marginal dado que su capacidad financiera y técnica era aun más limitada, sin embargo, muchas de las Alcaldías de las grandes ciudades llegaron a crear sus institutos municipales de vivienda.

LA VUELTA AL CENTRALISMO

En los últimos años, la perspectiva de fortalecer el poder de decisión de gobiernos regionales y locales ha ido perdiendo terreno. En materia social, la política pública más significativa y concreta camino a la centralización ha sido la implantación de las Misiones Sociales y, más recientemente el papel que se le otorga a los Consejos Comunales. Mediante las Misiones se propuso contribuir a resolver problemas de inclusión e inequidad que afectaban a amplios sectores de la población venezolana, pero también, a preparar el camino para sustituir el “Estado burocrático” por el “Estado revolucionario”; que, en materia social, también sigue la lógica de la “centralización” de servicios.

Hasta el presente se han ejecutado cerca de 30 misiones. Todas estas organizadas como estructuras paralelas, no sometidas al control institucional. Las misiones de mayor cobertura han sido Barrio Adentro y Mercal, las cuales alcanzaron su mayor rendimiento en los años 2004 y 2006, respectivamente; sin que con ello se haya cumplido con la meta prevista, v.g. el caso de Barrio Adentro, cuya cobertura se estimó para el 60% de la población. A partir del año 2006, la cobertura de las misiones comenzó a deteriorarse, llamando la atención sobre el posible carácter transitorio de las mismas.

Varios autores señalan que las Misiones promovieron el agravamiento en el desempeño de las instituciones responsables de diseñar y ejecutar la política social:

- Por una parte, porque al aislar a las instituciones nacionales, tradicionalmente responsables de las decisiones, se ejerció un impacto negativo en sus capacidades estratégicas, financieras y organizativas, lo cual es especialmente grave en el caso de las instituciones rectoras nacionales responsables de los sectores sociales - que ya acarreaban serias limitaciones de desempeño.
- Por otra parte, porque siendo las misiones manejadas centralmente, también aislaron de las decisiones a las gobernaciones y alcaldías; con lo cual haciendo apenas uso utilitario de estos gobiernos, dejaron poco margen para las iniciativas regionales y locales.
- En tercer lugar, porque al constituir las misiones compartimientos estancos no controlables institucionalmente, son muy susceptibles de un manejo discrecional.
- Finalmente, porque el deterioro en la cobertura que revelan las Misiones llevan a concluir que no se les ha dotado de la suficiente capacidad para responder a la problemática para la cual fueron diseñadas.

El deterioro de las Misiones a partir del año 2006, coincidió con un cambio en el eje estratégico de la política social, el cual se desplaza hacia los Consejos Comunales cuyo objetivo es “estructurar el Poder Popular”. La creación de estas organizaciones conlleva la promoción del funcionamiento del autogobierno comunitario, con la responsabilidad de manejar y administrar eficientemente los recursos del Estado ejecutando proyectos de desarrollo local.

Los Consejos Comunales reciben su financiamiento directamente desde órganos del poder central y su vínculo con este nivel se hace a través del Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social, creado a inicios de 2007, aunque dependiendo de los casos se acude al apoyo de Gobernaciones y Alcaldías.

“La idea de los Consejos Comunales surgió de la idea del presidente Hugo Chávez de otorgar “poder para el Pueblo”, es decir, planificar desde las bases de las comunidades. Estas instancias del poder Popular tienen como finalidad ejercer un sentido de corresponsabilidad, desde el cual la comunidad puede satisfacer las necesidades básicas, a corto plazo y a bajo costo. Para lograr, estos fines, el Gobierno Bolivariano de Venezuela ha dispuesto de recursos económicos para que sean transferidos a los consejos comunales con el propósito de resolver los

problemas de infraestructura y de dotación, tanto de viviendas, módulos de salud como de escuelas y liceos (...). En el caso del municipio Sucre del estado Miranda los proyectos están contemplados hasta 30 millones de bolívares por parte del Ejecutivo Nacional. Si las obras exceden a esta suma, la gobernación del estado cubre el excedente del monto requerido gracias a instrucciones dadas por el gobernador Diosdado Cabello. Para alcanzar estos fines, una vez que se dieron las primeras reuniones entre la Gobernación de Miranda y las comunidades, surgió la necesidad de crear el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, a través de la Dirección de Proyectos Comunitarios, encargado de reunir los proyectos macros de las comunidades⁴⁹.

Sobre los resultados globales de la actuación de estos Consejos Comunales no se dispone de evaluaciones por parte de las instituciones del sector público; ni siquiera se obtuvo, a los fines de este trabajo, información confiable acerca del número de Consejos Comunales creados. Se han estimado cifras que van desde los 25.000 hasta los 50.000. Sin embargo, algunos estudios puntuales derivan importantes conclusiones. En la Encuesta Determinantes Culturales de la Pobreza en Venezuela (2007-2008) realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB en Zulia, Caracas y los estados andinos, se revela que sólo el 3,6% del grupo estudiado pertenece a un Consejo Comunal.

Así mismo, en el Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela, realizado por el Centro Gumilla en una muestra de 1.200 Consejos Comunales del país se encontró lo siguiente, entre otros hallazgos:

- La participación social llegó “para quedarse” impulsada por el Estado nacional “bien sea a través de la exhortación verbal, adjudicación de recursos monetarios, acompañamiento de funcionarios públicos con experticia técnica... y la dotación de sentido de la acción organizativa”.
- Existe la posibilidad que muchas de estas organizaciones garanticen los logros “por los que se han organizado y luchado”.
- No obstante, también existe la amenaza que estas organizaciones sean absorbidas por el Estado “y respondan a intereses de las nuevas hegemonías”.
- Los principales proyectos de desarrollo que ponen en marcha los Consejos Comunales son: Vivienda, Agua Potable y Servidas, Vialidad y Electrificación, en ese orden.

49 Chivoco Fred (Director de Proyectos Comunitarios del estado Miranda). En http://www.mci.gob.ve/entrevistas/3/5927/desde_los_consejos.html

Lo observado en materia de proyectos de desarrollo indica que los Consejos Comunales se mueven en el campo de las competencias de las gobernaciones y las alcaldías; con lo cual, nada impediría mecanismos de gestión compartida entre estas instancias, independientes del nivel central, respetando así el marco de descentralización según establecido en la Constitución de 1999.

La estrategia “centralizadora” abarca los sectores sociales. La siguiente cita permite sustentar tal afirmación en el caso del sector salud.

“Quien piensa que la centralización aleja los servicios de salud de la gente hace una interpretación equivocada... Lo que ocurre es que el proceso de centralización va a resolver un conjunto de problemas que ha traído consigo la descentralización⁵⁰”.

Al lado de la Misión Barrio Adentro, el paso más efectivo para la centralización del sector salud consistió en la creación del Sistema Público Metropolitano de Salud a principios del año 2008. Este Sistema, fue diseñado y aplicado como un plan piloto para integrar el Sistema de Salud del Área Metropolitana. Mediante este Plan se integraron 28 hospitales y se unificaron los sueldos de los médicos a partir de los devengados en el Ministerio del Poder Popular para la Salud . Está previsto que el siguiente paso sea la estructuración de un Sistema Público Nacional de Salud a partir de la expansión a nivel nacional de dicho Sistema Metropolitano .

En materia educativa, las Escuelas Bolivarianas y sus vínculos con las Misiones, constituyeron principales instrumentos de la política en los últimos 10 años. Todos estos proyectos son manejados nacionalmente. No obstante, en educación, el proyecto bandera ha sido el Proyecto Educativo Nacional (PEN), del Ministerio del Poder Popular para la Educación, donde se fija la estrategia educativa propuesta por el gobierno nacional. Entre sus lineamientos se postula el Estado Docente cuya tesis se contrapone a la concepción de descentralización que caracteriza al período 1989/99 por considerarla de corte “neoliberal”:

“El Estado Docente parte del principio de que la educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades. La educación se concibe como un Servicio Público (...) Mientras que la tesis educativa de la Sociedad Educadora, de corte neoli-

⁵⁰ Fuente: Estanislao González. Viceministro del Poder Popular para la Salud. Diario El Universal 27/08/2008.

beral, parte del principio de que la sociedad ‘educa’ y asume la orientación del proceso educativo. Descentralización de los Sistemas Educativos. Delegación de poderes y Funciones. Desregulación (progresiva eliminación de los controles). Colegialidad competitiva. Fortalecen los procesos de privatización de la Educación”⁵¹.

Por otra parte, estudios realizados sobre el gasto en educación indican que éste aumenta significativamente en términos de PIB a nivel del gobierno central en 2004 respecto a 1996, pero se reduce a nivel de los gobiernos estatales indicando que el sector ha sufrido un proceso de “centralización”.

En cambio, en el caso del sector vivienda, a partir de 1999 el gasto de los gobiernos municipales a nivel nacional superó al de los gobiernos estatales y en 2004 igualó al del gobierno central. Lo que en alguna medida indica que hasta ese año se mantuvo la transferencia de recursos hacia los niveles de gobierno subnacionales, al menos en el caso de los municipios .

Sin embargo, en el año 2008 la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat aprobada entre las 26 leyes recién promulgadas mediante la Ley Habilitante plantea la creación del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat con responsabilidades amplias en la materia. De acuerdo con la citada Ley, el Ministerio del Poder Popular ejercerá la rectoría de dicho sistema, con amplios poderes y competencias pues tendrá:

“...potestad organizativa y un rol estratégico de establecimiento de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y municipal para el desarrollo del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, de seguimiento y monitoreo de la ejecución programática, física y financiera, así como la coordinación de todas las instancias organizativas y territoriales”⁵².

Pero lo que más llama la atención en la Ley en cuestión es que si bien se hace mención muy específica de todos los sujetos que participan en la misma, incluyendo a los Consejos Comunales, no se hace referencia alguna del papel que desempeñarían los gobiernos regionales y locales en el Sistema:

“....el Ejecutivo Nacional, el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat, los productores de vivienda y hábitat, los operadores financieros, los usuarios, los Consejos Comunales y toda persona natural o jurídica que de cualquier forma intervenga en el Sistema, los cuales se registrarán por lo establecido en este Decre-

51 Xiomara Lucena (2008).

52 Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Habitat (2008).

CANDIDATOS A GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS (ELECCIONES REGIONALES NOVIEMBRE 2008)

ESTADOS	N° CARGOS EJECUTIVOS A ELEJIR	AUTORIDADES PARTIDOS OFICIALISTAS	N° CANDIDATOS	ORIENTACIÓN POLÍTICA DE CANDIDATOS				CANDIDATAS MUJERES	CARGOS A REELECCIÓN OFICIALISTAS	CARGOS REELECCIÓN NO OFICIALISTAS	CANDIDATOS UNITARIOS	CANDIDATOS PSUY CON APOYO (4 Y MAS PARTIDOS)	%					
				CANDIDATOS DE PARTIDOS OFICIALISTAS		CANDIDATOS DE PARTIDOS NO OFICIALISTAS E INDEPENDIENTES												
				%	%	%	%											
Amazonas	6	5	35	16	46	19	54	3	9	3	50	0	0	0	0	0		
Anzoátegui	22	11	50	183	47	26	136	74	28	15	6	27	1	5	15	68	14	64
Apure	8	8	100	51	21	41	31	61	9	18	6	75	0	0	8	100	1	13
Aragua	19	14	74	193	62	32	131	68	29	15	2	11	2	11	2	11	15	79
Barrinas	13	12	92	90	32	36	58	64	14	16	4	31	0	0	12	92	4	31
Bolívar	12	9	75	127	39	31	88	69	24	19	5	42	1	8	2	17	2	17
Carabobo	14	8	57	167	43	26	124	74	33	20	2	14	2	14	8	57	2	14
Cóchedes	10	7	70	74	19	26	55	74	12	16	2	20	0	0	4	40	4	80
Delta Amacuro	5	2	40	43	18	42	25	58	8	19	0	0	0	0	2	40	2	100
Dtto Capital	2	2	100	32	5	16	27	84	9	28	0	0	0	0	1	50	2	100
Falcón	26	20	77	121	37	31	84	69	14	12	11	42	0	0	10	38	25	96
Guárico	16	13	81	122	42	34	80	66	19	16	7	44	0	0	9	56	0	0
Lara	10	10	100	78	27	35	51	65	10	13	2	20	0	0	7	70	8	80
Mérida	24	20	83	103	37	36	66	64	7	7	9	38	1	4	20	83	1	4
Miranda	21	16	76	155	41	26	114	74	23	15	4	19	0	0	12	57	16	76
Monagas	14	6	43	100	22	22	88	88	13	13	5	36	2	14	6	43	12	86
Nueva Esparta	12	5	42	74	27	36	47	64	14	19	2	17	2	17	9	75	12	100
Portuguesa	15	10	67	94	37	39	57	61	16	17	5	33	1	7	12	80	4	27
Sucre	16	15	94	99	39	39	60	61	10	10	4	25	1	6	6	38	13	81
Táchira	30	24	80	168	65	39	103	61	25	15	15	50	2	7	21	70	13	43
Trujillo	20	17	85	109	46	42	63	58	13	12	3	15	0	0	18	90	0	0
Vargas	2	2	100	24	5	21	19	79	3	13	1	50	0	0	2	100	2	100
Yaracuy	13	6	46	111	40	36	71	64	14	13	4	31	2	15	1	8	0	0
Zulia	20	5	25	140	41	29	99	71	15	11	3	15	0	0	9	45	19	95
Totales	350	247	71	2493	808	32	1696	68	365	15	105	30	17	5	198	57	178	51

PARTIDOS DE ADSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS A GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS (ELECCIONES REGIONALES 2008)													
ESTADOS	PARTIDO CANDIDATOS OFICIALISTAS					PARTIDO DE CANDIDATOS UNITARIOS					Causa R	Otros	
	PSUV	PPT	PCV	MEP	Otros	AD	COPEI	UNT	PJ	PODEMOS			MAS
AMAZONAS	6	5	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
ANZOÁTEGUI	22	11	1	3	10	6	3	1	2	2	1	0	0
ÁPURE	8	4	0	1	8	3	2	2	1	0	0	0	0
ARAGUA	19	15	8	1	17	0	0	0	1	1	0	0	0
BARINAS	13	10	0	0	9	2	1	4	0	0	0	0	5
BOLÍVAR	12	11	2	2	12	0	0	0	0	1	0	1	0
CARABOBO	14	12	2	3	12	1	2	1	1	0	0	0	3
COJEDES	10	4	0	2	3	2	2	0	0	0	0	0	0
DELTA AMACUARO	5	1	5	0	7	0	1	1	0	0	0	0	0
DIPTO CAPITAL	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1
FALCÓN	26	8	0	0	3	3	3	1	1	0	0	0	2
GUÁRICO	16	16	0	0	10	5	2	1	0	0	0	0	1
LARA	10	6	2	0	9	2	2	1	0	0	0	1	1
MÉRIDA	24	7	3	0	3	6	7	6	0	1	0	0	0
MIRANDA	21	7	4	1	8	1	2	5	2	0	1	0	1
MONAGAS	14	7	0	0	1	3	0	1	0	0	0	0	2
NUEVA ESPARTA	12	7	1	0	7	3	1	0	2	0	1	0	2
PORTUGUESA	15	13	1	0	8	3	3	2	1	0	2	0	1
SUCRE	16	7	8	5	3	1	0	2	0	2	0	0	1
TÁCHIRA	30	16	7	2	10	2	11	3	2	0	0	0	3
TRUJILLO	20	19	5	0	2	3	2	5	2	0	2	0	4
VARGAS	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	1
YARACUY	13	10	3	0	14	0	0	0	0	0	0	0	1
ZULIA	20	9	2	3	6	3	1	5	0	0	0	0	0
TOTALES	350	207	56	23	166	51	45	41	15	7	8	2	29

to con Rango, Valor y Fuerza de Ley, las políticas, estrategias, normas técnicas y regulaciones emanadas del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de vivienda y hábitat y los convenios y contratos que se suscriban”⁵³.

LAS AGENDAS SOCIALES ELECTORALES DE NOVIEMBRE 2008

En noviembre de 2008 se celebraron las elecciones regionales y de alcaldes. Estas elecciones constituyeron un reto para aumentar la pluralidad en el ejercicio de los cargos públicos, después que en el año 2004 los sectores de oposición decidieran retirarse de las elecciones legislativas y se hicieran llamados de abstención en las elecciones regionales y locales del mismo año. Como consecuencia, el 71% de los 350 cargos a gobernaciones y alcaldías estaban ocupados por candidatos oficialistas.

En estas nuevas elecciones, participaron un total de 808 candidatos oficialistas y 1.696 candidatos no oficialistas e independientes. Solo al 30% de los cargos disponibles, se presentaron candidatos oficialistas a la reelección, por lo que la mayoría de éstos se lanzaban por primera vez a un evento electoral. Durante los procesos de precampaña y campaña, tanto los sectores oficialistas como no oficialistas se sometieron a un complejo proceso de unificación de candidaturas.

En los sectores oficialistas, el proceso de unificación se desarrolló por la vía de adscribirse al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), bajo la dirección del propio Presidente de la República. Dentro de este proceso, se realizaron elecciones primarias al interior del partido en cada entidad federal, con el apoyo técnico y logístico del Consejo Nacional Electoral (CNE). En aquellos casos donde no resultara claramente electo uno de los aspirantes por la mayoría, la decisión de la elección del candidato recaía en manos de la dirigencia nacional del partido. De este proceso, se obtuvo la unidad en un 51% de los candidatos por el PSUV. (ver cuadro en la página siguiente)

Por su parte, los sectores no oficialistas ensayaron varios procesos de unificación que hicieron lento la elección de candidatos unitarios. En algunos casos se decidieron por la vía de encuestas electorales, en otros por la vía de acuerdos entre partidos y, en solo dos casos, por el método de las elec-

53 Ibid.

ciones primarias, específicamente en los estados Aragua y Táchira. En este proceso, la unidad se obtuvo en un 57% de los candidatos no oficialistas.

En un trabajo de sistematización de las agendas que presentaron los candidatos en estas elecciones, se pretendió analizar los principales problemas recogidos como parte de las propuestas de gestión en materia social y ponderar si estas propuestas podrían conllevar al fortalecimiento o al debilitamiento de la descentralización. Para sistematizar se procedió a levantar una base de todos los candidatos a cargos de gobernación y alcaldía con data del Consejo Nacional Electoral (CNE) y a revisar los contenidos de una muestra de agendas de 56 candidatos para gobernación de todos los estados y 59 candidatos para alcaldías de 28 municipios de 10 estados. Los contenidos de las agendas procedieron de declaraciones publicadas en prensa. La selección de la muestra se realizó de acuerdo con los siguientes criterios:

a. La pertenencia de los candidatos a determinadas opciones políticas:

- Que fuesen candidatos del PSUV (pro-gobierno); o
- Que fuese candidato UNITARIO (pro-oposición), independientemente de su pertenencia partidista; o
- Que no necesariamente se identificara con alguna de las anteriores corrientes pero que, de acuerdo con la cobertura que le da la prensa, tuviera probabilidad de captar un volumen relativamente significativo de votos.

b. El estatus electoral de las opciones políticas:

- Si se trata de una opción que va por la reelección de una Gobernación o Alcaldía.
- Si se trata de una opción que busca acceder al gobierno encontrándose en la oposición (regional o local) al momento de la presente campaña electoral.

A su vez, los contenidos de las agendas electorales se revisaron en torno a tres categorías:

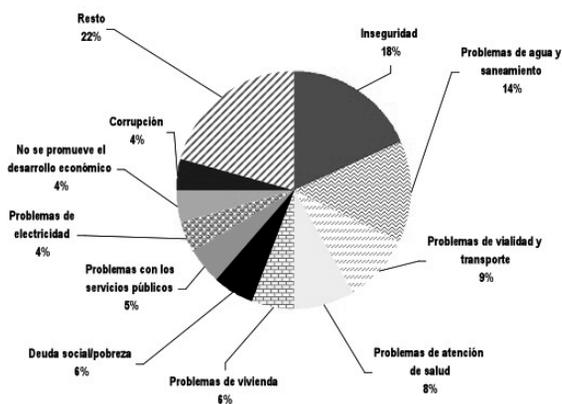
- **Problemas:** diagnóstico de la situación que los candidatos o postulantes esperan mantener o modificar.
- **Estrategias:** o los lineamientos de política que esperan seguir durante su futuro gobierno.
- **Propuestas:** o los programas, acciones o medidas que prometen ejecutar durante el período para el cual serían electos.

Los problemas argumentados

En el análisis de las agendas, se encontraron los siguientes problemas:

- Los temas de inseguridad (18%), agua y saneamiento (14%), vialidad y transporte (9%), salud (8%), vivienda (6%) y todo lo que tiene que ver con los argumentos asociados a deuda social (6%), dan cuenta de más del 50% de los problemas levantados por las y los candidatos. Si a ello se suma otros problemas en servicios públicos, electricidad, falta de promoción al desarrollo económico y la corrupción se tiene casi el 80% de la problemática argumentada por los candidatos ante el electorado (Gráfico 5).
- Los problemas de saneamiento están muy asociados a las condiciones de salud. Desde esta perspectiva, el problema sanitario podría considerarse el prioritario para el conjunto de las/los candidatas.
- Se refieren, además, a problemas que involucran incipientes inversiones económicas pues su resolución conlleva la construcción y/o el mejoramiento de infraestructura, la preparación del recurso humano y, en general, el mejoramiento de la gestión (aspectos organizativos y estratégicos) de los gobiernos regionales y locales en el desarrollo/coordinación del tipo necesario de proyectos.

DISTRIBUCIÓN DE PRINCIPALES PROBLEMAS ARGUMENTADOS POR EL CONJUNTO DE CANDIDATOS A GOBERNADORES Y ALCALDES



Se trata en su mayoría de problemas dentro de las competencias de los gobiernos regionales y locales, bien sean estas exclusivas o concurrentes, según lo contemplado en el marco legal vigente del proceso de descentralización.

PROBLEMAS SEGÚN COMPETENCIAS DE ALCALDÍAS Y GOBERNACIONES**Temas sociales** (con impacto directo en calidad de vida)

Inseguridad	Gobernación
Problemas de agua y saneamiento	Alcaldías
Problemas de atención de salud	Gobernación y alcaldías
Problemas de vialidad y transporte	Gobernación y alcaldías
Problemas de vivienda	Gobernación y alcaldías
Deuda social/pobreza	Gobernación y alcaldías
Problemas de electricidad	Alcaldías
Problemas de servicios de educación	Gobernación
Problemas de servicios públicos	Gobernación y alcaldías
Problemas urbanos	Gobernación y alcaldías
Alto costo de la vida	Gobernación
Desabastecimiento	Gobernación
Problemas servicios cultura, deporte y/o recreación	Gobernación y alcaldías
Desempleo	Gobernación
Temas económicos	
No se promueve desarrollo económico	Gobernación y alcaldías
Temas políticos	
Corrupción	
Amenaza a la revolución	
Amenaza a la democracia	
Organización comunitaria	
Elaboración propia	

Los problemas planteados por candidatos a Gobernadores

- Resalta la preocupación sobre los problemas sociales, mientras que los clasificados como económicos advirtieron el menor interés.
- En el total de problemas, la “Inseguridad” obtuvo la mayor participación (18%); seguido por “Agua y saneamiento” (11%) y “Atención de salud” (9%).

- Se observó que los “Problemas de atención de salud” tienden a ser más mencionados por los candidatos de la UNIDAD y de “Otros” movimientos y/o partidos; mientras que los candidatos del PSUV vinculan menos la salud con un problema de política, tal vez por tratarse de un tema bandera de política social del gobierno nacional. Los problemas de vivienda, de los servicios educativos y de los servicios de recreación, cultura y deportes observaron aun menor frecuencia en su utilización como elemento de diagnóstico en los discursos electorales.
- Los problemas sociales de menor interés para este grupo son los atinentes al desabastecimiento y a los servicios culturales, recreativos y deportivos.
- El PSUV hace un mayor uso de los temas políticos, en especial del tipo de argumento destinado a alertar acerca de “Amenazas a la revolución”.
- En contraste, llama la atención la relativa menor tendencia de los grupos de oposición, en especial los integrantes de la UNIDAD, a levantar argumentos del tipo político como los asociados a los riesgos de la democracia/descentralización; sobre todo, si se considera que se trata de temas vinculados a la defensa y mantenimiento de las competencias regionales y municipales.

DISTRIBUCIÓN PROBLEMAS ARGUMENTADOS POR LOS CANDIDATOS A GOBERNADORES SEGÚN OPCIONES DE POLÍTICAS (EN %)				
Categorías	PSUV	Unidad	Otros	Total
TOTAL	100	100	100	100
SOCIAL SUBTOTAL	76,8	84,9	85	83,6
Inseguridad	23,1	18,3	14,9	18,0
Problemas de agua y saneamiento	15,4	10,0	8,5	10,5
Problemas de atención de salud	3,8	11,7	10,6	9,8
Problemas de vialidad y transporte	11,5	8,3	6,4	8,3
Problemas de vivienda	0,0	6,7	8,5	6,0
Deuda social	3,8	3,3	10,6	6,0
Problemas de electricidad	3,8	5,0	6,4	5,3
Problemas de servicios de educación	0,0	3,3	6,4	3,8
Problemas de servicios públicos	0,0	5,0	2,1	3,0
Desempleo	4,0	3,3	4,3	3,8
Problemas servicios cultura, deporte y/o recreación	0,0	0,0	2,1	0,8
Desabastecimiento	3,8	0,0	2,1	1,5
Droga y narcotráfico	3,8	8,3	0,0	4,5
Alto costo de la vida	3,8	1,7	2,1	2,3
ECONÓMICOS SUBTOTAL	0,0	5,0	6,4	4,5
No se promueve desarrollo económico	0,0	5,0	6,4	4,5
POLÍTICOS SUBTOTAL	24,0	10,0	8,5	12,1
Corrupción	16,0	6,7	2,1	6,8
Amenaza a la revolución	16,0	1,7	2,1	4,5
Amenaza a la democracia	0,0	5,0	0,0	2,3

Los problemas planteados por candidatos a Alcaldes

- Se mantiene la tendencia, más acentuada que en el caso de los candidatos a Gobernadores, a tomar la problemática social como tema central de la campaña en el conjunto de problemas. Lo cual concuerda con el papel de las alcaldías en el resguardo de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Para los candidatos a Alcalde poco más del 60% de los problemas a los cuales hacen referencia son de: Agua y saneamiento (18%); Inseguridad (18%); Vialidad y transporte (11%); Atención de salud (7%) y; Servicios públicos en general (7%).

- Los problemas sociales de menor interés para este grupo son: Droga y narcotráfico, Desabastecimiento y Servicios culturales, deportivos, etc.

DISTRIBUCIÓN PROBLEMAS ARGUMENTADOS POR LOS CANDIDATOS A ALCALDES SEGÚN OPCIONES DE POLÍTICAS (EN %)				
Problemas	PSUV	Unidad	Otros	Total
Total	100	100	100	100
SOCIALES	94,29	81,82	100,00	88,89
Problemas de agua y saneamiento	17,14	16,36	37,50	17,95
Inseguridad	25,71	10,91	25,00	17,95
Problemas de vialidad y transporte	2,86	14,55	12,50	11,11
Problemas de atención de salud	8,57	5,45	6,25	6,84
Falta de servicios públicos	5,71	7,27	12,50	6,84
Problemas de vivienda	8,57	7,27	0,00	5,98
Deuda social	11,43	3,64	0,00	5,13
Problemas de electricidad	0,00	5,45	0,00	3,42
Problemas urbanos	8,57	0,00	0,00	3,42
Desempleo	0,00	5,45	6,25	3,42
Problemas de servicios de educación	0,00	3,64	0,00	2,56
Problemas servicios cultura, deporte y/o recreación	0,00	1,82	0,00	1,71
Desabastecimiento	2,86	0,00	0,00	1,71
Droga y narcotráfico	2,86	0,00	0,00	0,85
ECONÓMICOS	2,86	5,45	0,00	4,27
No se promueve desarrollo económico	2,86	5,45	0,00	4,27
POLÍTICOS	2,86	12,73	0,00	6,84
Amenaza a la democracia	0,00	7,27	0,00	3,42
Corrupción	2,86	3,64	0,00	2,56
Problemas de organización comunitaria	0,00	1,82	0,00	0,85

A diferencia de lo que ocurre con los candidatos a Gobernadores, En el caso de los Alcaldes, los candidatos del PSUV le dan mayor peso al tema de la salud. Con respecto a los temas clasificados como políticos, también se observan diferencias con los resultados de los candidatos a Gobernadores. En el caso de los candidatos a Alcaldes, los representantes de la UNIDAD colocan mayor interés en estos temas que los del PSUV. Al respecto,

pareciera que existe una mayor preocupación de los candidatos de oposición a las alcaldías acerca de las amenazas que pesan sobre la descentralización si se les compara con los candidatos de la oposición para las gobernaciones; pero hay que evaluarlo.

Las estrategias o lineamientos de política

En lo que se refiere a las estrategias o lineamientos de política que los candidatos esperan seguir durante su gobierno en el caso que resulten electos:

- ▶ Los temas “Desarrollo Social” (16%), “Unidad” (15%), “Gobiernos con Consejos Comunales” (12%) y “Profundizar la revolución socialista” (10%) dan cuenta de más del 50% de los argumentos estratégicos contabilizados para el conjunto de candidatos cuyas agendas fueron incluidas en este estudio (Cuadro N° 9).
- ▶ Se encuentran diferencias según opción política. Para los candidatos del PSUV:
 - ▶ Los argumentos más utilizados son: “Gobiernos con Consejos Comunales” y “Profundizar la revolución socialista”; tópicos estos, que como se señaló en la Sección precedente, guardan mucha correspondencia con el modelo centralista de gestión del gobierno nacional.
 - ▶ Mientras que los menos utilizados son:
 - ▶ “Defender la Democracia” y “Defender la Constitución”, probablemente, por no considerar que las mismas se encuentran amenazadas; o en todo caso, por ser secundarias ante el objetivo de profundizar la revolución. Cabe destacar que el tema “Defender la Democracia”, como defensa a un proyecto propio, tiene una participación porcentual débil (11%), ante el peso que el PSUV imprime a las argumentaciones de apoyo al proyecto del actual gobierno nacional (22%). Ello se corresponde con los resultados de diagnóstico obtenidos a partir del discurso de candidatos a Gobernadores de opciones pro-oposición.
 - ▶ “Rescatar la Confianza en el sector privado”.
 - ▶ “Gobernar según prioridades de la gente”; toda vez que esta participación se percibe a partir del desarrollo de Consejos Comunales.
- ▶ Para los candidatos de la UNIDAD y “Otros” candidatos:
 - ▶ Además del “Desarrollo Social”, otros argumentos muy utilizados son: “Unidad”, “Cambio” y, si bien el tema de la democracia no se maneja como “problema” si forma parte importante los argumentos estratégicos.

- En lo que compete a la “modernización de la gestión”, este resultado resulta de interés si se considera los esfuerzos de gestión que habrán de hacer los futuros gobernantes regionales y locales pro- oposición en el intento de cumplir con su oferta electoral.
- Los temas estratégicos menos mencionados por los grupos pro- oposición son:
 - “Planificación armónica”, por su vinculación con procesos cen- tralistas.
 - “Rescatar la Confianza en el sector privado”.
 - Y, en el caso del grupo de los “Otros”, la “Defensa de la Consti- tución”.

DISTRIBUCIÓN ESTRATEGIAS ARGUMENTADAS POR LAS/LOS CANDIDATOS A GOBERNADORES Y ALCALDES SEGÚN OPCIONES DE POLÍTICAS (EN %)				
	PSUV	Unidad	Otros	Total
Total	100	100	100	100
Desarrollo social	12,95	18,55	16,44	15,77
Unidad	9,35	16,94	21,92	14,88
Gobierno con Consejos Comunales	21,58	5,65	4,11	11,90
Profundizar revolución socialista	24,46	0,00	0,00	10,12
Cambio	6,47	13,71	8,22	9,52
Modernizar/mejorar gestión	2,88	9,68	15,07	8,04
Defender la Democracia	1,44	11,29	10,96	7,14
Continuidad	5,04	4,03	6,85	5,06
Gobernar según prioridades de la gente	1,44	6,45	2,74	3,57
Desarrollo económico	3,60	3,23	2,74	3,27
Combate a la corrupción	2,88	3,23	2,74	2,98
Desarrollo territorial	2,16	2,42	5,48	2,98
Defensa de la Constitución	1,44	3,23	0,00	1,79
Confianza sector privado	1,44	1,61	1,37	1,49
Planificación armónica	2,88	0,00	1,37	1,49

Las estrategias planteadas por candidatos a Gobernadores

- En términos generales, el mensaje de estrategia más utilizado como argumento de campaña de los candidatos a Gobernadores fue: “Desa- rrollo social” tratado por todas las opciones electorales (Cuadro N° 10).
- Según opciones políticas, para el PSUV:

- “Profundizar la revolución socialista” y “Gobernar con los Consejos Comunales” constituyen los argumentos de estrategia a los que más se acude.
- Los temas estratégicos de menor interés son. “Desarrollo territorial” y “Gobernar según prioridades de la gente”.
- Como contrapartida, los argumentos inscritos en la estrategia de “Defensa a la democracia” ocupan posiciones de relieve para las opciones de la UNIDAD.
- Los temas de la “Unidad” y “Modernización de la gestión” también son recurrentes; sobre todo para los candidatos de la UNIDAD y “Otros” candidatos.

DISTRIBUCIÓN ESTRATEGIAS PLANTEADAS POR LOS CANDIDATOS A GOBERNADORES (EN %)				
Estrategias	PSUV	Unidad	Otros	Total
Total	100	100	100	100
Desarrollo social	12,7	17,1	19,2	15,4
Unidad	10,1	18,6	19,2	14,9
Profundizar revolución socialista	27,8	0,0	0,0	12,6
Gobierno con Consejos Comunales	15,2	5,7	7,7	10,3
Cambio	6,3	15,7	3,8	9,7
Defender la Democracia	2,5	12,9	11,5	8,0
Modernizar/mejorar gestión	3,8	10,0	11,5	7,4
Continuidad	8,9	4,3	7,7	6,9
Desarrollo económico	3,8	2,9	3,8	3,4
Combate a la corrupción	2,5	2,9	3,8	2,9
Confianza sector privado	1,3	2,9	3,8	2,3
Defensa de la Constitución	2,5	2,9	0,0	2,3
Planificación armónica	2,5	0,0	3,8	1,7
Desarrollo territorial	0,0	2,9	3,8	1,7
Gobernar según prioridades de la gente	0,0	1,4	0,0	0,6

Las estrategias planteadas por candidatos a Alcaldes

- El mensaje de estrategia más utilizado por los candidatos a Alcaldes fue: “Desarrollo social” tratado por todas las opciones electorales (Cuadro N° 11).
- Según opciones políticas, para el PSUV:

- “Profundizar la revolución socialista” y “Gobernar con los Consejos Comunales” son los más frecuentes.
- Los temas estratégicos de menor interés son: “Continuidad” y “Defensa de la Constitución ” y “Defensa de la Democracia”.
- No obstante, los argumentos inscritos en la estrategia de “Defensa a la democracia” ocupan posiciones de relieve para las opciones de la UNIDAD; aunque no superadas por los temas de “Gobernar con la gente”, “Unidad” y “Cambio” que siguen en importancia al tema “Desarrollo Social”
- Los temas de la “Unidad” y “Modernización de la gestión” también son recurrentes; sobre todo para los candidatos de la UNIDAD y “Otros” candidatos.

DISTRIBUCIÓN ESTRATEGIAS PLANTEADAS POR LOS CANDIDATOS A ALCALDES SEGÚN OPCIONES (EN %)				
Estrategias	PSUV	Unidad	Otros	Total
Total	100	100	100	100
Desarrollo social	14,75	20,37	10,71	16,08
Unidad	8,20	14,81	10,71	11,19
Gobierno con Consejos Comunales	29,51	5,56	0,00	14,69
Profundizar revolución socialista	19,67	0,00	0,00	8,39
Cambio	6,56	11,11	3,57	7,69
Gobernar según prioridades de la gente	3,28	12,96	3,57	6,99
Modernizar/mejorar gestión	1,64	9,26	3,57	4,90
Defender la Democracia	0,00	9,26	3,57	4,20
Desarrollo territorial	4,92	1,85	7,14	4,20
Combate a la corrupción	3,28	3,70	0,00	2,80
Desarrollo económico	3,28	3,70	3,57	3,50
Continuidad	0,00	3,70	3,57	2,10
Defensa de la Constitución	0,00	3,70	0,00	1,40
Planificación armónica	3,28	0,00	0,00	1,40
Confianza sector privado	1,64	0,00	0,00	0,70

Las propuestas o los programas, acciones o medidas a ejecutar

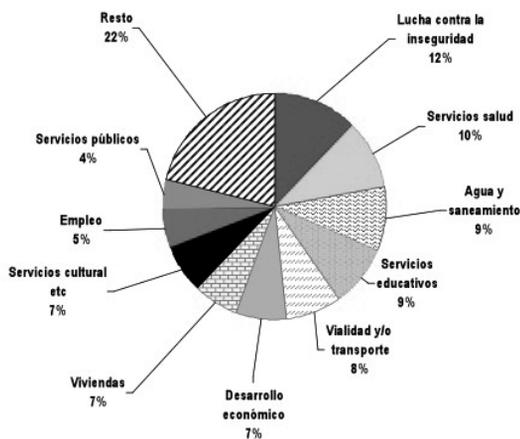
Finalmente, en cuanto a las áreas de gestión, programas, acciones o medidas que prometen ejecutar durante el período para el cual serían electos:

- Las principales propuestas de los candidatos a Alcaldes y Gobernadores resultaron ser: Agua y saneamiento (12%), Servicios de salud

(10%), Servicios educativos (9%), Vialidad y transporte (9%) y luego Viviendas, Desarrollo económico y Servicios culturales (con 7% cada uno) (Gráfico N° 5).

- ▶ Aunque, dependiendo de la opción política de las y los candidatos se tiene preferencia por algunos temas, la oferta electoral es bastante homogénea (Cuadro N° 12). Se diferencian en:
 - ▶ La oferta de fortalecer las Misiones, característica del PSUV.
 - ▶ Los temas de vivienda y desarrollo económico son preferidos por las y los candidatos del PSUV.
 - ▶ Los temas de atención a los jóvenes son preferidos por los candidatos de la unidad
- ▶ Cabe destacar que temas que no tuvieron significación como problemas en pasan a ser importantes a manera de propuestas. Se hace referencia a: Educación, Cultura y otros.
- ▶ Finalmente, llama la atención que el tema de las Misiones como propuesta observe una menor importancia relativa entre los candidatos del PSUV; lo que parece sustentar lo señalado en la Sección anterior de este documento acerca del carácter transitorio de las mismas.

DISTRIBUCIÓN DE PRINCIPALES PROPUESTAS PLANTEADAS POR EL CONJUNTO DE CANDIDATOS A GOBERNADORES Y ALCALDES



**DISTRIBUCIÓN PROPUESTAS PLANTEADAS
POR LAS Y LOS CANDIDATOS SEGÚN OPCIONES (EN %)**

	PSUV	Unidad	Otros
Total	100	100	100
Lucha contra la inseguridad	11,48	11,73	13,82
Servicios salud	9,02	9,88	13,01
Agua y saneamiento	9,84	9,26	7,32
Servicios educativos	8,20	10,49	8,13
Vialidad y/o transporte	7,38	7,41	9,76
Desarrollo económico	9,84	5,56	4,07
Viviendas	8,20	4,94	6,50
Servicios cultural, etc.	6,97	4,94	8,94
Empleo	4,10	5,56	8,13
Servicios públicos	4,10	4,94	4,07
Atención de adultos mayores	2,05	3,70	4,88
Electricidad	3,28	4,32	0,81
Atención a jóvenes	1,64	4,32	1,63
Misiones	4,10	0,00	1,63
Alimentación	1,64	2,47	1,63
Resto	8,20	10,49	5,69

Las propuestas de candidatos a Gobernadores

- En materia de propuestas los temas de “Servicios y programas sociales”, “Vivienda y servicios públicos”, y “Lucha contra la inseguridad” agrupan más del 80% de los mensajes de los candidatos a Gobernadores (Cuadro N° 13).
- Considerados los temas individualmente “Inseguridad”, seguidos por “Salud”, “Educación” y “Desarrollo económico”, “Agua y saneamiento” y “Vivienda” ocupan los 5 principales puestos en el total de la oferta electoral para optar por las gobernaciones.
- No se encontró diferencias significativas entre el PSUV y la UNIDAD con relación a los principales temas en la oferta electoral de los candidatos a Gobernadores.

DISTRIBUCIÓN PROPUESTAS PLANTEADAS POR LOS CANDIDATOS A GOBERNADORES (EN %)				
Propuesta	PSUV	Unidad	Otros	Total
Servicios y programas sociales/grupos prioritarios	40,2	38,7	37,9	39,1
Servicios salud	10,2	10,8	13,8	10,9
Servicios educativos	10,2	10,8	6,9	10,1
Servicios cultural/deportivo/ recreativo/otro	5,5	4,3	3,4	4,8
Misiones	4,7	0,0	6,9	3,2
Atención de adultos mayores	1,6	3,2	3,4	2,4
Alimentación	1,6	2,2	3,4	2,0
Atención a jóvenes	0,8	3,2	0,0	1,6
Seguridad Social	0,8	2,2	0,0	1,2
Atención a discapacitados	1,6	0,0	0,0	0,8
Protección social	0,0	1,1	0,0	0,4
Atención al indígena	0,8	0,0	0,0	0,4
Atención a niños, niñas y adolescentes	0,8	0,0	0,0	0,4
Atención a mujeres	0,8	0,0	0,0	0,4
Atención a privados de libertad	0,8	1,1	0,0	0,4
Atención a las familias	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda y servicios públicos	28,3	34,4	34,5	31,5
Agua y saneamiento	7,1	9,7	10,3	8,5
Viviendas	7,1	6,5	17,2	8,1
Vialidad y/o transporte	7,9	7,5	3,4	7,3
Servicios públicos	4,7	6,5	3,4	5,2
Electricidad	1,6	4,3	0,0	2,4
Comunicación	0,0	1,1	0,0	0,4
Lucha contra la inseguridad	11,8	12,9	10,3	12,1
Desarrollo económico	17,3	9,7	17,2	14,5
Desarrollo económico	12,6	6,5	10,3	10,1
Empleo	3,9	3,2	6,9	4,0
Desarrollo endógeno	0,8	0,0	0,0	0,4
Otros	2,4	3,2	0,0	2,4
Organización comunitaria	1,6	2,2	0,0	1,6
Creación de ciudades	0,8	0,0	0,0	0,4
Lucha contra la droga	0,0	1,1	0,0	0,4

Las propuestas de candidatos a Alcaldes

- ▶ Como en el caso de los candidatos a Gobernadores, los temas de “Servicios y programas sociales”, “Vivienda y servicios públicos”, y “Lucha contra la inseguridad” agrupan cerca del 90% de los mensajes (Cuadro N° 13).
- ▶ Considerados los temas individualmente “Inseguridad”, seguidos de “Agua y saneamiento” “Salud”, “Vialidad y Transporte”, “Educación” y “Desarrollo económico”, “Agua y saneamiento” y “Servicios culturales, deportivos, etc.” ocupan los 5 principales puestos en el total de la oferta electoral para optar por las alcaldías.
- ▶ No se encontró diferencias significativas entre el PSUV y la UNIDAD con relación a los principales temas en la oferta electoral de los candidatos a Alcaldes. Salvo por:
 - ▶ Las ofertas que son inherentes al PSUV como por ejemplo las Misiones y programas de Desarrollo endógeno que no son significativas.
 - ▶ El mayor peso que otorgan los grupos pro-oposición a la atención a grupos específicos.
 - ▶ La mayor importancia que concede el PSUV al tema de la vivienda.

DISTRIBUCIÓN PROPUESTAS PLANTEADAS POR LOS CANDIDATOS A ALCALDES (EN %)				
Propuestas	PSUV	Unidad	Otros	Total
Total	100	100	100	100
Servicios y programas sociales/grupos prioritarios	50,86	59,42	53,13	53,82
Electricidad	5,17	4,35	0,00	3,61
Vialidad y/o transporte	6,90	7,25	15,63	9,24
Servicios salud	7,76	8,70	12,50	9,24
Servicios educativos	6,03	10,14	6,25	7,23
Servicios cultural, etc. r	8,62	5,80	7,81	7,63
Alimentación	1,72	2,90	1,56	2,01
Protección social	0,86	0,00	1,56	0,80
Misiones	3,45	0,00	0,00	1,61
Atención de adultos mayores	2,59	4,35	6,25	4,02
Atención a las familias	0,00	1,45	0,00	0,40
Atención al indígena	0,00	1,45	0,00	0,40
Desarrollo endógeno	1,72	0,00	0,00	0,80
Atención a niños, niñas y adolescentes	1,72	4,35	0,00	2,01
Atención a mujeres	0,86	1,45	1,56	1,20
Atención a jóvenes	2,59	5,80	0,00	2,81
Atención a discapacitados	0,86	1,45	0,00	0,80
Vivienda y servicios públicos	37,07	26,09	37,50	34,14
Agua y saneamiento	12,93	8,70	9,38	10,84
Viviendas	9,48	2,90	4,69	6,43
Servicios públicos	3,45	2,90	4,69	3,61
Comunicación	0,00	1,45	1,56	0,80
Lucha contra la inseguridad	11,21	10,14	17,19	12,45
Desarrollo económico	11,21	13,04	7,81	10,84
Empleo	4,31	8,70	6,25	6,02
Desarrollo económico	6,90	4,35	1,56	4,82
Otros	0,00	0,00	0,00	0,00
Sistemas Jueces de Paz	0,00	1,45	0,00	0,40
Organización comunitaria	0,86	0,00	1,56	0,80

LAS AGENDAS SOCIALES EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

De acuerdo con los resultados anteriores, las posibilidades de impulsar en el país una gestión social descentralizada, supone el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales, mediante el traspaso de competencias y recursos (financieros y no financieros) y la modernización de sus sistemas estratégicos y de gestión operativa para atender de manera incluyente y eficaz las demandas de su entorno ciudadano y territorial.

Sin embargo, la descentralización y el fortalecimiento de los poderes locales no son unas condiciones alcanzadas ni mucho menos consolidadas, ni siquiera se mencionaron como preocupaciones por parte de los candidatos. Por el contrario, se ven comprometidas por un conjunto de decisiones e iniciativas políticas e institucionales que viene emprendiendo el gobierno nacional con el propósito de consolidar mayor poder en la administración pública nacional.

La concentración de la toma de decisiones en la figura del Presidente de la República y en los llamados órganos superiores de gobierno; así como la introducción de modelos de gestión concentrados y centralizados; la menguada incidencia de las entidades federales en los mecanismos de planificación, de presupuesto, de coordinación y de seguimiento de los programas públicos –debido a la pertinaz resistencia a la instalación del Consejo Federal de Gobierno; y, la carencia de representantes en la Asamblea Nacional-; así como el debilitamiento financiero de las regiones, son factores que contribuyen a la obstrucción del desarrollo del modelo federal cooperativo y descentralizado en Venezuela.

Por otra parte, las debilidades institucionales y políticas de los gobiernos estatales y municipales también afectan el avance de los programas de descentralización. Así también las serias dificultades de legitimidad y funcionamiento que aún arrastran las instancias para la participación ciudadana, tales como: los consejos estatales para la planificación y coordinación de políticas públicas, los consejos locales de planificación y los consejos comunales forman parte del compendio de amenazas y debilidades que inciden en las dificultades para desarrollar el modelo federal descentralizado en el país.

La defensa de la descentralización, implica activar lo que constitucionalmente corresponde por derecho a los gobernadores y a los alcaldes, y a los

ciudadanos como sus titulares. El marco constitucional establece la descentralización como principio del Estado y de la gestión pública, y ese es un límite a los intentos de virar hacia un modelo estatal unitario y de gestión centralizada. Por otra parte, la legitimidad que produce la elección universal, directa y secreta de los gobernantes regionales y locales es también un mecanismo que debe ser valorado para animar las luchas a favor de un desarrollo regional equilibrado, atendiendo justamente a las aspiraciones de los propios ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIOS, Armando (2000). *El financiamiento de la descentralización en Venezuela*. Cuadernos del CENDES/ Año 17 N°45, Caracas.
- BREWER, Allan (2004). *El “Estado federal descentralizado” y la centralización de la federación en Venezuela: Situación y perspectiva de una contradicción constitucional* en Revista Provincia N° 11, Universidad de Los Andes, Mérida.
- COPRE (1988). *La Reforma del Estado: Proyecto de Reforma Integral del Estado*, Caracas.
- CHARLES, E (2001). *Hemeroteca*, en Veneconomía, vol. 18 N°10, Caracas.
- DELGADO, José (2008). *Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela: Ideas para su profundización*. Publicaciones ILDIS, Serie Dialogo Político, Caracas.
- _____ (2008). *Las garantías jurídicas del poder federal y local en Venezuela*. S/e. Caracas.
- LEÓN Villalba, Gustavo (1996). *Descentralización en Venezuela*, MRI/ FIDES-Escuela de Vecinos, Caracas.
- FERNÁNDEZ, Julio C (1996). *La Distribución Territorial del Poder en Venezuela*. Del Estado Centralizado y Autoritario a la Descentralización Democrática en II Jornadas Colombo – Venezolanas de Derecho Público. Santa Fe de Bogotá, del 7 al 11 de agosto.
- _____ (1999). *La nueva distribución territorial del poder en Venezuela: el Federalismo Descentralizado en la Constitución de 1999*. s/e. Caracas.

- GRIMALDO, Jaime (1999). *La Asamblea Constituyente de 1999 y sus implicaciones para el proceso de descentralización y el régimen federal en Venezuela: Balance en el marco de la Constitución de 1999*. S/e, Caracas.
- MORENO, María Antonia (S/f). *La práctica institucional de la gestión fiscal en Venezuela: bases para el diseño de una reforma fiscal creíble*. Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales/UCV, Caracas.
- RACHADELL, Manuel (2008). *¿Descentralizar para qué?* en Revista SIC, septiembre-octubre 2008, Año LXXI, Caracas.
- NICULESCU, Irene y María Moreno, (2007). *La descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración ¿Fallas de diseño?* Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura/UCV, Caracas Peraza; Arturo (2008). El Federalismo Venezolano en la Constitución de 1999 en Revista SIC, septiembre-octubre 2008, Año LXXI, Caracas.
- RANGEL Guerrero, Christi (2005). *El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias*. CIEPROL/ULA, vol. 19 N°18, Mérida.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I	
GARANTÍAS JURÍDICAS DEL PODER FEDERAL	7
Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA	
EL PODER FEDERAL EN VENEZUELA	7
DESCENTRALIZAR EL PODER NACIONAL A LOS PODERES ESTADAL Y MUNICIPAL	13
DESCENTRALIZAR EL PODER ESTADAL AL PODER MUNICIPAL	13
DESCENTRALIZAR EL PODER ESTADAL Y MUNICIPAL	14
A LA SOCIEDAD ORGANIZADA	
UNA AGENDA LEGISLATIVA POR LA DESCENTRALIZACIÓN	30
SOBRE EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES FEDERALES	30
SOBRE EL DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	31
II	
PODERES Y COMPETENCIAS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA	39
EJERCER LAS POTESTADES Y COMPETENCIAS FEDERALES	39
LAS COMPETENCIAS FEDERALES EN VENEZUELA	40
LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN	43
LOS ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN	45
PONER EN MARCHA LA DESCENTRALIZACIÓN	47
LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE GESTIÓN	47
LA INCORPORACIÓN DE LOS NUEVOS SUJETOS DE DESCENTRALIZACIÓN	48
EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE GOBIERNO ESTADAL Y MUNICIPAL	50
ACTIVAR LOS ENTES INTERGUBERNAMENTALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN	56
LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA DEFENSA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	64
III	
AUTONOMÍA Y GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	71
LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA, FISCAL Y FINANCIERA	71

LA SUBSIDIARIEDAD, LA EQUIDAD Y LA COORDINACIÓN	72
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS FINANZAS ESTADALES Y MUNICIPALES EN VENEZUELA	90
SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS FINANZAS ESTADALES Y MUNICIPALES	98
HACIA UN MODELO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DESCENTRALIZADO	102
MAYOR AUTONOMÍA FISCAL	103
UNA GESTIÓN FISCAL Y FINANCIERA RESPONSABLE, TRANSPARENTE Y SOSTENIBLE	104
APROVECHAR LAS FUENTES DE INGRESOS DISPONIBLES	105
GARANTIZAR EQUILIBRIO Y CONTROL DEL GASTO FISCAL	105
GARANTIZAR TRANSPARENCIA Y SERVICIO PÚBLICO	107
IV	
LAS AGENDAS SOCIALES EN LAS ELECCIONES REGIONALES 2008	111
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL EN VENEZUELA	111
LA VUELTA AL CENTRALISMO	117
LAS AGENDAS SOCIALES ELECTORALES DE NOVIEMBRE 2008	124
LAS AGENDAS SOCIALES EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	140
BIBLIOGRAFÍA	142

Este libro se terminó de imprimir en

en el mes de Septiembre de 2009.
En su composición se usaron tipos
de la familia Century.

