

María de los Ángeles DELFINO

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍCO-TERRITORIAL VENEZOLANO Y SU DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO

ARTÍCULOS

Resumen

Un trabajo para ubicar al lector en el contexto político, constitucional y legal en el camino recorrido por el proceso de descentralización desde sus inicios en 1989 y en el nuevo marco constitucional de 1999. El contraste entre las fundadas expectativas federalistas-descentralizadoras habidas durante sus primeros diez años para corregir sus lineamientos y contradicciones y lo plasmado en la nueva Constitución, da pie para sostener que estamos frente a una involución, tanto en la concepción de la forma federal de Estado y su instrumentación como en el proceso descentralizador mismo.

Si bien es cierto que la situación creada por la normativa constitucional se ha complicado aún más con las leyes redactadas y puestas en vigencia con posterioridad a la sanción del Texto Fundamental, la clara línea personalista del mandatario nacional destaca y prevalece. La exigida subordinación al Poder Central se convierte así en inhibitoria de las posibilidades de avanzar en el proceso de descentralización.

Abstract

Venezuela is undergoing an involution in terms of its decentralization process and the State's federal forms. The current political context as well as its constitutional and legal path stand in sharp contrast to the decentralization process begun in 1989. Furthermore, laws and decrees that came into being after the new Constitution threaten even more decentralization reforms. However, it is the President's personal based leadership that poses the greatest threat to decentralization and federalism. His demand for subordination to a central power inhibits possibilities of advancing decentralization.

Palabras claves

Federalismo; Descentralización;
Democracia; Centralismo;
Liderazgo

Key words

Federalism, decentralization,
democracy, centralism, personal
leadership

Recibido: 16-05-2005
Aceptado: 10-08-2005

■ MARCO DE REFERENCIA

El tema de la descentralización, entendido como una técnica organizativa tanto para la distribución de competencias como para la toma de decisiones y su ejecución, puede ser abordado desde diferentes perspectivas ya que como instrumento procedimental puede incidir sobre un conglomerado de fenómenos sociales, cuyo objeto, sujeto, significado, metodología, estrategia, problemas, interpretaciones y explicaciones son de diversa índole o naturaleza. Así se habla de descentralización tanto en la esfera pública como en la privada al referirnos a los modos para gerenciar tanto la cosa pública como la privada; y dentro del campo de lo estatal, de descentralización político-territorial, administrativa, tributaria o fiscal, de recursos o financiera, funcional, por servicios, o económica, sin que pretendamos con este enunciado agotar las múltiples y variadas formas en que puede focalizarse el estudio de la descentralización en un Estado.

El presente trabajo, encuadrado dentro de la dimensión político-jurídica del Estado venezolano, gira en torno a la descentralización política, administrativa y económica de base territorial, partiendo de las primeras manifestaciones legislativas (1989) que con fundamento en los artículos 22 y 137 de la Constitución de 1961 inician el proceso descentralizador en nuestro país. De seguidas daremos cuenta de los aportes, análisis y estudios que se emprendieron para optimizar el proceso descentralizador, mejorar la distribución de competencias y funciones, establecer con mayor precisión las responsabilidades y corresponsabilidades de los distintos ámbitos del poder nacional, así como la dotación de recursos financieros propios, dado que se observaba el proceso descentralizador como desigual, heterogéneo e incluso desordenado, tanto horizontal como verticalmente, dada la multiplicidad de planes, programas, proyectos,

recursos físicos y humanos que impedían controlar adecuadamente su evolución y resultados por la falta de mecanismos eficientes de coordinación.

Estos estudios, provenientes de organismos como la desaparecida Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), por el Instituto de Estudios Superiores de la Administración (IESA), por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre otros; las discusiones realizadas en el Congreso Nacional a partir de 1992, así como los informes de las comisiones y subcomisiones para la descentralización creadas en ese mismo organismo para la Reforma de la Constitución¹; figuras académicas; responsables de formular y ejecutar políticas; representantes de la sociedad civil y estudiosos y especialistas en la materia, formularon y concretaron orientaciones y recomendaron ajustes y cambios que frente a la posibilidad de una, para entonces, eventual Reforma constitucional, produjeron una vasta literatura suficientemente fundamentada y con una visión compartida que en cierta forma serviría posteriormente de referencia para la discusión, redacción y aprobación por la Asamblea Constituyente del anteproyecto del nuevo texto constitucional de 1999. Concluiremos con una revisión de esos preceptos constitucionales y la reforma de textos legales que habían estado vigentes con anterioridad a esa fecha, así como la puesta en vigencia de otros nuevos, que se conectan con uno de los principios fundamentales de la República cual es el principio de la descentralización.

Sin embargo, vale la pena advertir que la sola existencia de una importante reflexión teórica o el análisis de preceptos constitucionales o legales no fueron ni son suficientes, aunque sí necesarios, para entender en qué consiste y, fundamentalmente, cómo se ha llevado a la práctica el proceso descentralizador. El dónde, porqué y cómo piensan y actúan los actores

1/ El proceso de reforma del Estado se inicia en 1984. En 1988 se presenta el informe correspondiente que incluye, entre otras cosas, la elección directa de los Gobernadores y Alcaldes. En 1989 se designa una Comisión Bicameral especial para la revisión de la Constitución. Otros antecedentes importantes son el proyecto de Reforma General de la Constitución elaborado en 1992 por esta Comisión Bicameral Especial de

Revisión de la Constitución y el de 1995 de la Subcomisión especial de Descentralización.

involucrados, el cómo se compatibilizan y concilian sus conductas con las normas que la consagran y, sobre todo, el cómo se interconectan con los otros valores y principios, que como la democracia, o el federalismo fundamentan e inspiran todo el orden constitucional, alejan o acercan el deber ser (las normas) al ser (la *praxis*) de la descentralización, porque dentro del campo político-estatal no se la considera únicamente como una mera técnica organizativa, sino que estamos en presencia de una política de Estado que requiere de la presencia de unos operadores comprometidos y consustanciados con su esencia y el despliegue, en su aplicación práctica, de unos patrones de comportamiento íntimamente relacionados con ella, al tiempo que comprende la necesaria adecuación con los otros principios fundamentales, por lo que su instrumentación se debe basar en la coordinación, la cooperación, la armonía, la corresponsabilidad y la solidaridad entre el todo y las partes para contribuir, de esta forma, a una visión compartida y posibilitar su concreción².

■ DESLINDE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Antes de abordar el tema de este trabajo consideramos pertinente dedicar unas breves líneas para el deslinde de algunos conceptos que en ocasiones suelen aparecer como pareja inseparable del término descentralización o como relaciones causa-efecto. Se trata de las nociones de federalismo, por una parte, y la de democracia por otra, así como las relaciones causa-efecto entre descentralización y federalismo, y entre descentralización y democracia.

a) Descentralización y federalismo

La descentralización, como hemos dicho, es una técnica de organización para la gestión. Cuando hablamos de descentralización de un Estado significa que para alcanzar ciertos cometidos estatales no se concentran de

2/ La Constitución de 1999 considera la descentralización no sólo como un principio del Estado y del gobierno sino también como política nacional.

manera exclusiva determinadas funciones públicas en una única autoridad, sino en una pluralidad de entes, administrativos y/o territoriales, con personalidad jurídica propia. En este sentido se habla de descentralización orgánica y descentralización territorial.

Pero de acuerdo a la naturaleza y la cualidad o el carácter de las funciones, se distinguen también dos tipos diferentes de descentralización, la política y la administrativa, sin que ello signifique que esta última no ofrezca también un cariz político en la medida que entraña consecuencias en la organización de la Administración Pública en general.

Mientras que la descentralización político-territorial es aquella que distribuye las diversas funciones para la consecución de los cometidos estatales entre entes de menor ámbito territorial, produciéndose una suerte de fractura del "centro" hacia entidades territoriales más reducidas, la descentralización administrativa transfiere funciones de gestión a entes u órganos a los que se encomienda la prestación de un determinado servicio para lograr su mejor desempeño. Si además de ello, a la descentralización política-territorial se le añade el componente "autonomía" esto significa que los distintos ámbitos públicos territoriales cuentan con personalidad jurídica propia, pueden auto-organizarse, auto-normarse, designar o elegir sus propias autoridades, poseer tanto una esfera de acción propia como capacidad para decidir por sí mismos y la revisión de sus actos sólo puede llevarse a cabo ante la jurisdicción de los tribunales y no mediante actos administrativos.

Cuando las colectividades territoriales obtienen directamente de la Constitución su titularidad o personalidad y sus competencias se extienden más allá de las funciones legislativa, administrativa, financiera y tributaria,

abarcando la judicial e incluso la constituyente —funciones todas que no pueden ser modificadas o eliminadas arbitrariamente en virtud de decisiones unilaterales— estamos en presencia de una forma de Estado, el federal, que podemos definir instrumentalmente como aquél en el que coexisten diversos entes territoriales —los llamados estados miembros— con autonomía política, descentralización, independencia institucional y facultades autónomas para desarrollar materias que la Constitución reserva a sus competencias³.

La forma federalista de Estado presupone, entonces, autonomía política y también descentralización. Pero como el grado de descentralización puede diferir de un federalismo a otro si tomamos en cuenta las materias y la competencia funcional de las que son poseedoras cada una de las entidades territoriales autónomas, la descentralización es un componente necesario, pero no suficiente, en la fórmula federal.

En efecto, ello ocurrió con la Constitución de 1961. Cuando la analizamos observamos en ella un alto contenido de cometidos estatales y competencias en cabeza del poder central (o federal), lo que implicaba una fuerte centralización de materias y de competencias funcionales. Sin embargo, el Estado venezolano no dejaba de ser federal (aunque “en los términos establecidos en esta Constitución”) ya que presentaba muchas de sus características: la división del Estado en sub-unidades territoriales que tenían constitucionalmente garantizada su existencia; la igualdad entre los estados miembros y entre ellos y el poder federal o nacional; la posibilidad de dictar su propia Constitución (aunque una redacción ambigua de la norma constitucional dio pie a interpretaciones diversas); la existencia de un Senado que avalaba la representación territorial como resultado de esa igualdad, y de una Corte Suprema de Justicia que aseguraba el orden

federal y resolvía los conflictos entre ellos, así como la circunstancia de que la Constitución no podía ser reformada ni modificada por la sola voluntad del Congreso nacional. Que el *quantum* de materias reconocidas a los estados miembros fuese mínimo y que las competencias funcionales se extendieran a escasas áreas, revelaba un desequilibrio a favor del poder federal frente a las unidades territoriales menores y demostraba un alto grado de centralización, pero no la inexistencia de la forma federal (Delfino, 1998).

Dicho en otros términos, el federalismo presupone descentralización, pero la sola descentralización no significa ni conduce necesariamente al federalismo ya que éste es un modelo de organización política y no sólo una técnica organizativa para distribuir materias y funciones. El federalismo implica una declaración política principista, la manifestación de un consenso básico en su sentido de condición fundamental de organización de la convivencia: es un acto de voluntad política sobre el modo y la forma de ser de un Estado expresado en una decisión soberana constituyente.

b) Democracia y descentralización

Al revisar la literatura sobre la descentralización territorial encontramos con cierta frecuencia una relación causa-efecto entre democracia y descentralización al entenderse que un Estado descentralizado goza de mayor legitimidad democrática del que no lo es, en la medida en que a través de la descentralización se puede lograr una mayor democracia institucional, social y socioeconómica. Democracia institucional porque implica una disminución de la concentración del poder en una sola entidad decisoria; social, porque facilita el aumento de las posibilidades de acceso a las decisiones y a los servicios públicos; socioeconómica, porque estaríamos ante una igualitaria asignación de recursos, mayor racionalización

3/ Para parte de la doctrina el estado federal debe reunir los siguientes requisitos: la división en sub-unidades territoriales con personalidad jurídica y poseedoras de un poder constituyente derivado; una constitución enmarcada dentro de los lineamientos de la Constitución federal; márgenes más o menos amplios de acción política dentro de las respectivas áreas de las sub-unidades y entre éstas y el Estado; un sistema de distribución de materias y de funciones entre los distintos

ámbitos; una segunda cámara de representación territorial como copartícipe en las decisiones que atañen a la federación y la existencia de una Tribunal Federal como garante del orden federal.

presupuestaria y una más eficiente complementación de las políticas sociales y de la gestión de los servicios.

Sin embargo, los procesos descentralizadores y los democráticos no se proyectan simétricamente; la centralización o la descentralización son técnicas ambivalentes que no necesariamente producen efectos democratizadores pues se trata de instrumentos y no de un valor en sí mismo —como lo es la democracia— por lo que pueden darse tanto dentro de un sistema no democrático como en otro de signo contrario. Baste recordar que no han sido infrecuentes los casos en que ha sido necesario un grado mayor de centralización para avanzar en ciertos aspectos de la democracia, para favorecer la modernización del Estado o para impedir las tendencias centrífugas que han aparecido a lo largo de la historia de un Estado que intentan disolver su unidad sosteniendo una política anárquica y desordenada.

Pero si ello es cierto, también lo es que no podemos desconocer el hecho de que a través de la descentralización y bajo ciertas premisas se puede contribuir a la democratización, sobre todo cuando favorece e implanta mecanismos de participación de la sociedad civil, mejora y amplía el acceso a los servicios públicos, moviliza recursos para satisfacer las necesidades de la comunidad, favorece la aparición de nuevos líderes, responde a las demandas, se concerta con otros actores e interlocutores, disminuye la desigualdad regional e incrementa la calidad de vida del ciudadano promedio. Si lo que queremos con la descentralización es que la sociedad civil se involucre en las decisiones para hacer más cercano el vínculo entre el administrado y la Administración, si se trata de un proceso que se instrumenta desde abajo formando parte de un modelo democrático ascendente, la descentralización contribuirá positivamente a una más

amplia democracia. Si por el contrario sólo es una élite o un “centro” lo que se involucra en las decisiones, si se obstaculiza desde arriba, si la dotación de los recursos financieros correspondientes se bloquea, si la instrumentación jurídica no es pertinente, si existe un partido hegemónico o si el poder central se impone y desconoce la pluralidad y diversidad para el logro de un consenso básico, conspirará contra la democracia y conducirá a revertir, en vez de potenciar, el desarrollo democrático.

En otras palabras, y como apunta Boisier (1991), si bien la descentralización es condición necesaria, jamás es suficiente para la práctica democrática porque los procesos de esta índole adquieren características propias en cada país de acuerdo a las fuerzas históricas que le sirven de origen, apoyo y desarrollo. La relación causal descentralización-democracia no necesariamente es así porque responde a distintos condicionantes. Ni la descentralización es una fórmula mágica que cambia por sí sola las relaciones políticas, ni la democracia es necesariamente el efecto de la utilización de una técnica. La interconexión aparecerá únicamente cuando, tanto en la teoría como en la práctica, se imbriquen respuestas no contradictorias entre sí a las tres preguntas básicas de todo gobierno: quién gobierna, cómo gobierna y para qué gobierna. Si la respuesta al “para qué” o *telos* fuese ampliar la democracia, las del cómo y el quién deben estar en armonía, simetría y concordancia, tanto teórica como prácticamente, con el fin declarado.

■ EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961

Como hemos expresado líneas atrás, la Constitución de 1961, producto del resurgimiento de la democracia en 1958, consagró una forma federal de Estado “en los términos consagrados por esta Constitución”, con lo que se justificaba de alguna forma el marcado acento centralista que la impregnaba,

obedeciendo esta característica centralizadora a las circunstancias políticas del momento cuando, como se recordará, existían fuertes amenazas a la democracia y era notoria la ausencia de capacidades en estados y municipios para asumir competencias, circunstancias que avalaban el hecho de que a estos no se les concediera, desde 1961, mayor margen de obrar formándose, en el transcurso del tiempo, un todopoderoso poder central cada vez más ineficaz y unos estados apéndice con pérdida creciente de importancia política, administrativa y económica.

No obstante, también la Constitución previó en su articulado que para un futuro en el que se suponía que los estados y municipios hubiesen desarrollado sus capacidades gerenciales y fortalecido sus recursos humanos, políticos y económicos, podría instrumentarse, mediante leyes pertinentes, un sistema político descentralizado al contemplar tanto la posibilidad de elegir de manera popular y directa a los Gobernadores de estados como la de transferir competencias administrativas para la gestión de servicios nacionales hacia estados y municipios.

En el año 1969 se inicia lo que podríamos llamar el embrión de un proceso de descentralización a través del establecimiento de una política de regionalización que auspiciaba la inclusión de los estados dentro de unos ámbitos superiores territorialmente, las regiones, que servían como instancias coordinadoras de los estados entre sí y con el poder central, y también como niveles óptimos para la planificación regional. Pero, a pesar de la existencia del Reglamento de Regionalización Administrativa, hay acuerdo en afirmar que la regionalización como tal nunca llegó a concretarse como institución, aunque no se puede negar su destacada labor en la formación de cuadros en las corporaciones regionales y en otros entes especializados en el desarrollo regional.

Dadas así las cosas, tanto las hoy desaparecidas Comisión de Administración Pública y, fundamentalmente, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) creada en 1985, se dan a la tarea de trazar unos lineamientos para la reforma del Estado siendo la descentralización política y administrativa hacia los estados uno de los puntales fundamentales de sus propuestas, acompañado, claro está, de la necesaria adecuación de la reorganización del gobierno central. Se propone, así, tanto la elección directa de los Gobernadores de estados como la elaboración de instrumentos legales para iniciar la transferencia de competencias nacionales a los estados y municipios con fundamento en los artículos 22 y 137 de la Constitución, respectivamente.

También el clima político favoreció estas propuestas en la medida en que, para la fecha, buen número de candidatos presidenciales en sus programas de gobierno, aunque con matices diferentes, se mostraron partidarios de un proceso descentralizador dado el franco deterioro de los servicios públicos y como paliativo a los problemas de gobernabilidad existentes, lo que ha dado pie a la opinión expresada por varios autores según la cual la descentralización, antes que una operación técnica —y por tanto neutra— dirigida a introducir nuevos modos de gerencia de la casa pública, fue impulsada como un hecho fundamentalmente político.

Con un ambiente favorable tanto jurídico como político para establecer un sistema distinto al centralismo excesivo, fueron accionados los mecanismos para la aprobación de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, sancionada en abril de 1989, así como la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese mismo año. Ambas, de inmediato, condujeron a la elección directa de Alcaldes y Gobernadores en diciembre de 1989. Y, ese mismo año se dicta la Ley Orgánica de Descentralización,

Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (en lo adelante LOD) que llevó, en la práctica, al establecimiento de un nuevo federalismo, el llamado por algunos 'federalismo negociado', como resultado de una descentralización igualmente negociada a través de los convenios entre los estados y el poder central.

LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961

La puesta en marcha de la descentralización política con la elección de Gobernadores y Alcaldes, y la descentralización administrativa con la utilización de los mecanismos previstos en la LOD para la transferencia tanto de las competencias exclusivas del poder nacional como de los servicios que el mismo prestaba, en el transcurso de diez años y a manera de ejemplo, arrojó los siguientes resultados (cf. PNUD/BM/BID, 1998, *La descentralización. Diálogo para el desarrollo*; para una información exhaustiva y evaluación de los resultados de la descentralización ver Mascareño (coord.), 2000):

1. EN EL ÁMBITO ESTADAL

a) por transferencia de competencias exclusivas del poder nacional:

- La administración del ramo del papel sellado y la de los minerales no metálicos fue asumida por 13 estados.
- De las entidades federales, 90% firmó los convenios de transferencia con el para entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones en materia de vialidad, aunque la transferencia de personal, bienes y recursos fue irregular pero ni Delta Amacuro ni Amazonas asumieron ninguna materia.
- Para asumir la competencia de los aeropuertos comerciales 18 entidades federales habían promulgado leyes y 16 de ellas suscribieron el Acta de Transferencia.

Los convenios correspondientes a la transferencia de los puertos comerciales fueron firmados por 7 estados (ni Delta Amacuro ni Amazonas asumieron ninguna materia).

b) por competencias concurrentes y transferencia de servicios: Siendo el procedimiento para la transferencia de servicios bastante más engorroso y complejo que el de competencias (ver Delfino, 1998), para 1998 la situación era la siguiente: Deporte: 18 estados; Salud: 16; Atención al Menor: 6; Educación: 2; Atención al Anciano: 2; Uso indebido de drogas: 2; Nutrición: 1.

Al comparar estos rubros resalta el hecho de que sólo en materia de deporte y salud pública hubo una transferencia significativa. No obstante, hay que destacar que la transferencia de estos servicios, por ser producto de la negociación, no fue la misma para todos los estados que los asumieron, de lo que resultaron grandes diferencias intersectoriales no sólo entre los diversos componentes de cada sector sino también entre un sector y otro y entre las diversas entidades territoriales.

Paralelamente a los procedimientos de transferencia de competencias y de servicios también se dieron iniciativas estatales en sectores no formalmente transferidos, así como mecanismos informales que fueron ejecutados a lo largo del proceso descentralizador. Unos y otros no se reflejan en las estadísticas oficiales (como es el caso del Programa Alimentario Materno Infantil-PAMI), pero deben ser tomados en cuenta a la hora de hacer un balance de la actividad descentralizadora para una imagen más realista de la extensión o el alcance que la descentralización llegó a tener.

Con todo, es evidente que el aparato central del Estado no pudo ser desmontado puesto que necesariamente tuvieron que pervivir sus enormes y

desmesuradas instancias burocráticas centrales para atender la prestación y gestión de los servicios en aquellos entes territoriales que no los habían asumido o sólo los habían asumido parcialmente. Y si con la adopción de la descentralización una de las metas era reducir el tamaño de las instancias centrales, el objetivo no se alcanzó.

2. EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

A pesar de que la LOD no reguló la transferencia de competencias al ámbito municipal —aunque la Constitución preveía esa posibilidad— los municipios indirectamente también participaron, salieron fortalecidos y se revalorizaron en el proceso de descentralización, no sólo por la creación de la figura del Alcalde y su elección directa, sino porque al descentralizar materias y servicios hacia los estados, algunas entidades federales instrumentaron, a su vez, mecanismos de transferencias hacia los municipios. Tal fue el caso de los TEM que, como ocurrió en los estados Aragua, Falcón y Carabobo, condujeron a la realización de programas coordinados y transferencias financieras de los estados a los municipios mediante recursos adicionales al Situado municipal.

Igualmente, es importante destacar que muchos municipios recuperaron algunas atribuciones que si bien les correspondían por Ley, habían sido asumidas por el Poder Nacional, al tiempo que se animaron a emprender nuevas formas de asociación (empresas mixtas o consorcios) cuando se trataba de servicios complejos que requerían grandes inversiones⁴.

También numerosos municipios participaron, junto al ámbito nacional, en la ejecución de programas sociales entre los que cabe mencionar, entre otros, el ya mencionado PAMI, el Programa Alimentario Estratégico-PROAL, el programa Alimentario Escolar y el de Capacitación y Empleo.

Además de todo ello, el fortalecimiento de los municipios como consecuencia del proceso descentralizador se reflejó en el rubro de los recursos financieros, no sólo por el aumento del Situado de los estados hacia los municipios, sino a través de su participación directa en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización-FIDES, con los ya mencionados TEM y también con los llamados bonos PEG, aunque estos últimos se restringían a aquellos municipios ubicados en zonas petroleras.

Por último, vale la pena destacar la posibilidad dada a los municipios para la fiscalización y el control de precios como efecto de la reglamentación de la Ley de Protección al Consumidor.

■ LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO (1989-1999)

LA LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Entre las dos leyes ya mencionadas, quizás la LOD es la que ha sido objeto de mayor análisis y a la que, prácticamente desde sus inicios, se le hicieron críticas y encontraron fallas. Las más resaltantes, expuestas en varios estudios realizados por la COPRE, estuvieron referidas a que el texto no se correspondía con el sistema lógico de un proceso descentralizador, a saber, el señalamiento de sus etapas, los recursos monetarios, los sistemas de controles, los mecanismos de solución de conflictos y los medios de evaluación del avance del proceso, así como la actuación de las administraciones estatales con relación a la materia descentralizada. Se señalaron, igualmente, las contradicciones internas entre varias de sus disposiciones y sus fallas de carácter técnico-legislativo, como la consideración de que dicha ley estaba compuesta por cinco diferentes cuerpos legales, cada uno con distinta naturaleza y valor jurídico.

4/ La administración de los aeropuertos recayó mayormente en organismos descentralizados del gobierno estatal y todos los puertos costeros están descentralizados.

A estas observaciones se sumaron otras más como que el mecanismo para la transferencia se dejaba exclusivamente a la negociación política del momento —el convenio negociado—, que no había un lindero claramente definido entre materias, competencias y funciones, que no existía proporcionalidad entre las competencias y los ramos de ingresos transferidos, que no se establecían instrumentos de coordinación efectivos entre el Poder Nacional y los estados.

Sin embargo, a pesar de lo certero de estas críticas, la sanción de la LOD significó el comienzo de una nueva etapa de relación entre el Poder Nacional y los estados miembros, no sólo desde el punto de vista jurídico sino también de su impacto en lo político, social, económico y cultural.

LAS LEYES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS ESTADALES Y MUNICIPALES

Junto a la LOD, dos nuevas leyes dictadas al efecto inciden sobre el proceso descentralizador. Ellas son la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, llamada comúnmente FIDES, y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) para los estados derivadas de Minas e Hidrocarburos, así como el incremento del Situado Constitucional.

En efecto, además del incremento porcentual del Situado Constitucional ocurrido por mandato de la LOD, la que crea el FIDES por vía de Decreto-Ley (13-12-1993), tiene por objeto canalizar los recursos procedentes del Ejecutivo Nacional para el financiamiento de programas y proyectos presentados por estados y municipios, de conformidad con las competencias funcionales transferidas. Estos recursos provenientes

del ingreso al fisco nacional por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), sirvieron para impulsar y respaldar la ejecución de obras y servicios en materias tales como seguridad, deportes, vivienda, atención al ciudadano y educación, con especial énfasis en los sectores de vialidad y salud.

Una tercera fuente de financiamiento fueron las llamadas Asignaciones Económicas Especiales derivadas, en este caso, de la tributación sobre minas e hidrocarburos. La ley (diciembre 1996) que fue presentada a las Cámaras por iniciativa de 14 estados mineros y petroleros respaldados por más de un millón de firmas, consagra que en aquellos estados en cuyo territorio se localizan yacimientos mineros y petrolíferos participen en los beneficios que ingresan al fisco nacional como consecuencia de la explotación de dichos recursos. Estos recursos se consideran como parte de los ingresos ordinarios, por lo que no afectan el monto a distribuir entre los estados por concepto de Situado, y deben ser enterados a cada entidad territorial dentro del plazo de treinta días continuos a partir de su percepción efectiva por parte del Ejecutivo nacional. También se estableció un porcentaje, a modo de compensación, para ser distribuido entre las entidades territoriales que careciesen de esos recursos naturales. Las asignaciones se destinan exclusivamente a gastos de inversión en proyectos para determinadas áreas: recuperación, protección, mejoramiento y conservación ambiental; financiamiento a la investigación aplicada en el campo científico-tecnológico para el desarrollo del agro y de la pequeña y mediana industria; infraestructura y dotación en el sector médico-asistencial y medicina preventiva; consolidación y mejoramiento de la vialidad; programas de construcción de viviendas para sectores populares y clase media, entre otros, todo ello de acuerdo a los planes de inversión del Poder nacional y de las municipalidades.

■ UN BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1999

A pesar de cierta matriz de opinión adversa a la descentralización, de las fallas legislativas, de la falta de coordinación de planes, proyectos, recursos financieros, físicos y humanos, del desarrollo desigual, de las limitaciones culturales, y hasta en ocasiones de ausencia de voluntad política, a modo de síntesis sobre el significado de la descentralización ocurrida bajo la égida de la Constitución de 1961 hemos escogido dos frases de dos especialistas venezolanos que resumen lo ocurrido. Así, para Álvarez (1998), "la descentralización ha sido tal vez el principal, si no el único, cambio profundo de las instituciones políticas del régimen democrático venezolano". Para Sánchez Meleán (1999) ella contribuyó, desde el punto de vista nacional, a disminuir "el presidencialismo, el estatismo, el partidismo" y favoreció, desde el punto de vista estatal, la modernización organizacional de estos entes territoriales y su actualización legislativa, al tiempo que aumentó la obtención de recursos y ofreció nuevos espacios para la participación política y para la integración nacional. Adicionalmente, añadimos nosotros, la descentralización oxigenó la legitimidad del sistema político seriamente quebrantada en los últimos años antes de su entrada en vigencia al potenciar nuevos consensos sociopolíticos, la aparición de otras fuerzas políticas distintas a las tradicionales (como Proyecto Venezuela en Carabobo), y la consolidación de liderazgos regionales (como el del MAS en Aragua). Coincidiendo con Contreras Natera (2003) la descentralización se convirtió en "un importante mecanismo de amortiguación de la conflictividad social del sistema político" que, sin embargo en muy corto tiempo afloró de nuevo, después de aprobado el nuevo texto constitucional.

Ciertamente, en los diez años de camino transitado después de iniciado el proceso, es evidente que estábamos ante la aparición de una nueva

situación, la de una reciente y creciente institucionalidad, la de un cambio de estructura como consecuencia de la redistribución del poder, la de un avance en la incorporación de la sociedad civil a su gestión, ya de por sí importantes. Esperábamos, para la consolidación de ese proceso, que la nueva Constitución a ser dictada por la Asamblea Constituyente no sólo recogiera todo ello sino que lo profundizara. Esta posibilidad ciertamente no fue satisfecha pues, como afirma Combellas (2001), si bien en la estructura formal del Estado federal no retrocedimos, la descentralización en buena parte sigue en manos del Poder Público nacional.

EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999: UNA INVOLUCIÓN

La discusión del tema federalista y el de la descentralización antes y durante la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente y hasta el momento de la aprobación de la nueva Constitución estuvo inmersa en un clima contradictorio. Por un lado estaban quienes se oponían enfáticamente a las autonomías (eliminación de las gobernaciones y las Asambleas legislativas, la reducción del número de estados, la eliminación de municipios ineficientes), en otras palabras, quienes buscaban "refundar" la República sobre nuevas bases normativas, y por otro lado los que asumían una postura de defensa del federalismo. Así las cosas en definitiva se aprobó, como artículo 4, el que señala que Venezuela continúa siendo un Estado federal, pero esta vez federal y descentralizado (la expresión se debe a Brewer-Carías) en los términos consagrados por la Constitución, que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son características del federalismo cooperativo, tal como lo expresa la Exposición de Motivos de la Constitución. En lo declarativo, al menos, la federación continuaba establecida.

Sin embargo, al analizar en su conjunto la nueva Constitución se llega a lo que Combellas (2001) califica como la 'contradictoria arquitectura federal del Estado venezolano', Brewer (2001) como 'insuficiente y regresiva', Mascareño (2004) como 're-centralización', nosotros como 'involución', y la más extrema de todas, la de González Cruz (2000) quien señala que "la Constitución de 1999 no consagra ni un sistema federal ni un sistema descentralizado. A lo sumo lo que establece es una posibilidad para que mediante leyes de base y orgánicas tal proceso pueda darse en el futuro", expresiones todas que no hacen más que resaltar las contradicciones entre las aspiraciones de un federalismo descentralizado y las limitaciones que la Constitución de 1999 impuso. Examinemos de seguidas alguna de esas limitaciones y contradicciones.

1. Es evidente que a lo largo del nuevo texto constitucional persisten artículos que resaltan la preeminencia del Poder Público nacional en la medida en que es la legislación posterior a ser dictada por la Asamblea Nacional la que, para el futuro y desde el punto de vista formal, determinará cuál va a ser el destino del federalismo venezolano.

a) Esto se hace notorio en materias tales como la de los recursos financieros y fiscales que, en general, la Constitución de 1999 no mejora en relación con la anterior. En efecto, la competencia exclusiva atribuida a los estados para la organización, el control y la administración de los recursos tributarios propios, es una competencia vacía de contenido ya que al no contemplarse directamente en la Constitución (lo que sí hace para los municipios en el Art. 171) y remitirlos a una futura ley, ni la participación o alcuotas en los tipos impositivos de tributos nacionales para ser administrados autónomamente por ellos, como tampoco ramos tributarios a favor de los estados —salvo los provenientes de papel sellado, timbres y estampillas, que

dicho sea de paso ya lo contemplaba la LOD, es un tributo de muy escasa rentabilidad y la Sala Constitucional pone en duda su carácter de impuesto al afirmar en sentencia 1563 de diciembre de 2000 que ellos sólo pueden ser usados para "cancelar los impuestos, tasas y contribuciones"— limita la descentralización fiscal en la medida en que esos ingresos constituyen una condición primordialísima para su real funcionamiento y gestión de los servicios, y se obstaculiza el proceso como un todo. Pero es más, incluso en el caso de los ramos tributarios propios (ver mayores detalles en Delfino, 1998), su organización, recaudación, control y administración se rigen por las leyes nacionales (Art.164, 4).

A lo anterior hay que añadir que en lo que concierne al Situado constitucional, resalta la circunstancia de que no se establece, como sí lo hizo la Constitución de 1961, un mínimo —pero sí un máximo— en la determinación de la correspondiente partida en el presupuesto nacional por lo que el monto podría llegar, hipotéticamente, a un cero porcentual. Y también se suma el Art.147 que consagra que una ley orgánica establecerá los límites razonables a los emolumentos que devenguen los funcionarios públicos municipales y estatales, así como su régimen de jubilaciones y pensiones.

b) En este mismo sentido el Art. 162 remite a una ley nacional el régimen de organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo de los estados en detrimento de la facultad de estos entes territoriales para dictar su propia Constitución y organizar, en ella, sus poderes públicos; y, además, sólo les atribuye de forma genérica la posibilidad de legislar sobre las materias de la competencia estatal (las especificidades vendrían dadas en la ley nacional) y de sancionar la Ley de Presupuesto del Estado, quedando todo lo demás condicionado a lo que le confiera esa futura ley. Si comparamos el texto del

artículo de la Constitución actual con la de 1961 observamos que a los Consejos (antes Asambleas Legislativas) se les ha restado la facultad de improbar o aprobar la memoria del Gobernador siendo el caso que de improbarse ello acarrearía su inmediata destitución siempre que se obtuviera la mayoría de votos requerida. La rendición de cuentas se hace hoy ante la Contraloría del estado, aspecto éste que no suscita comentarios favorables ya que por ser el Gobernador un funcionario electo debería ser el órgano electo, esto es el Consejo legislativo y no la Contraloría, el que tuviese la facultad de improbar su gestión administrativa.

La ley en referencia ha sido sancionada bajo la denominación de Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (G.O. 37.282 de septiembre de 2001), ley que además de homologar a todos los Consejos legislativos sin tomar en cuenta sus peculiaridades, tiene un marcado acento centralizador que se hace presente a través de su articulado y se llega hasta la fijación del cuánto de la remuneración de los legisladores, cómo han de denominarse, cuáles son sus deberes, derechos e incompatibilidades, la fijación del monto del presupuesto anual del cuerpo, la determinación de cuáles han de ser las leyes que deben aprobar, cómo se instalarán, la duración del período de sesiones ordinarias, la integración de la directiva del cuerpo y sus facultades, para concluir conminando a los Consejos legislativos a que en un término no mayor de un año a partir de la entrada en vigencia de la ley, "ajustarán las Constituciones de los estados a los términos establecidos en esta ley" con lo cual resulta seriamente afectada la autonomía entendida como auto-normación para el dictado de su propia Constitución y para organizar sus poderes públicos.

c) Ante las dificultades que surgieron durante la vigencia de la descentralización en relación con la determinación de cuáles debían ser las

competencias concurrentes en las que participan los tres ámbitos de gobierno (nacional, estatal y municipal), se esperaba que la Constitución de 1999 las clarificara, con base en la experiencia anterior. En su lugar difirió su tratamiento y remitió todo lo concerniente a este tipo de competencias concurrentes (Art. 165) a la ley, concretamente a leyes de base a ser reguladas por el Poder nacional, quedándole a los estados el dictado de leyes de desarrollo de las primeras por lo que privará el criterio del poder central en el momento de la determinación de las competencias de los otros ámbitos de gobierno.

d) La remisión a una ley posterior también ocurre en el caso de algunas competencias exclusivas como la de organización de la policía, el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, las salinas y ostrales o la administración de las tierras baldías en su jurisdicción (Art. 164, 5). Mientras que las primeras eran competencias que aparecían ya en la Constitución de 1961 o en la LOD, la administración de tierras baldías se introduce en el texto de 1999 como una de las novedades. Sin embargo, por mandato de la Disposición Transitoria Undécima, "hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder nacional, conforme a la legislación vigente".

2. Junto a la remisión a leyes nacionales que, como hemos visto, merman la autonomía de los estados, la consagración de una asamblea unicameral en sustitución del bicameralismo antes existente, fórmula acogida después de un encendido debate y varios votos salvados, no sólo contradice una característica que parece pertenecer a la esencia de los estados federales, cual es la paritaria representación de sus entidades territoriales independientemente de su tamaño, población, desarrollo o riqueza, sino

que hace meramente declarativo el principio acogido en el Art. 159 según el cual los estados son iguales en lo político.

3. Otra peculiaridad del federalismo adoptado en la nueva Constitución es que los estados no sólo no fueron convocados, ni siquiera para opinar, sobre el nuevo texto, sino que tampoco participarán en el futuro en ninguno de los procedimientos para las eventuales modificaciones a la Constitución (lo que sí preveía la Constitución de 1961), siendo el caso que dentro de la estructura federal la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, en la reforma de la Constitución y en la formación de las leyes se considera un requisito constitutivo de la forma federativa. Únicamente se requiere consultarlos —sin carácter vinculante— cuando la Asamblea Nacional legisle en materias relativas a los estados.

4. Y añadiremos otra más: es curioso y no deja de llamar la atención el hecho de que conforme al Art. 16 de la Constitución, la división político territorial se regule por ley orgánica y que, mediante referendo aprobatorio, se le resten a un estado determinadas áreas para la creación de territorios federales; igualmente el hecho de que por ley especial se le otorgue al territorio federal así creado la categoría de estado asignándole la totalidad o una parte de la superficie del territorio previamente fragmentado. Así las cosas, se observa que el consentimiento de las entidades federales afectadas no se consagra ni se expresa a través de sus propios órganos de manera que se puede inferir que, por una parte su autonomía y por otra su competencia exclusiva recogida en el Art. 164 según la cual a cada estado corresponde asumir su división político territorial, entran en franca contradicción con el primero de los artículos citados y hacen de los estados, no entidades con personalidad jurídica propia, sino simples divisiones del territorio nacional.

5. Como las Contralorías estatales forman parte junto al Gobernador y al Consejo Legislativo del Poder Público estatal, en concordancia con los principios del federalismo correspondería a este último, como organizador de aquél, la potestad de auto-normación en todo lo referente a la forma de designación y remoción del contralor. A decir de Brewer (2001), a pesar de que el Art. 163 de la Constitución establece que una ley determinará las condiciones para el ejercicio del cargo, esta ley es estatal y no estatal, es decir, es una ley que debe emanar del Consejo legislativo y no de la Asamblea Nacional ya que es el órgano de la entidad territorial el que debe establecer cómo y quién llama a concurso, regular al jurado que ha de evaluar los candidatos, los criterios para escoger al que deba ser designado, las modalidades de la toma de posesión y juramentación, así como los principios de remoción puesto que todo ello se incluye dentro de la facultad constitucionalmente reconocida a los estados de organizar sus poderes públicos. Sin embargo, la Asamblea Nacional no lo entendió así y dictó la Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del estado (G.O. 37.303 del 15 de octubre de 2001), donde se legisla sobre cada uno de estos tópicos con lo que, si consideramos válidos los argumentos que anteceden, se vulnera la competencia propia de los estados y se evidencia la injerencia del poder central en los asuntos propios de las autonomías territoriales.

6. En relación con las competencias denominadas “exclusivas”, que consagra el artículo 164 constitucional, muchas de las que allí se encuentran o están condicionadas por el dictado de una ley nacional posterior, como ya lo hemos señalado, o no son realmente exclusivas al concurrir en ellas otros ámbitos gubernamentales, ya sea el nacional o el municipal, de lo que se sigue que en definitiva los estados no tienen, en esencia, competencias realmente exclusivas. Se trata, en el mejor de los

casos, de una errada ingeniería constitucional pero que en la práctica lleva a una mayor centralización, a un mayor intervencionismo del poder central como ha quedado reflejado en el caso de la competencia relativa a la vialidad terrestre (Art. 164, 9 y 10). En efecto, al dictarse dentro del paquete de la Ley Habilitante el Decreto de noviembre de 2001 que se concreta en la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, el Ministerio de Infraestructura aparece como superior jerárquico con respecto a los estados en lo concerniente al peaje en carreteras, puentes y autopistas al prohibir el establecimiento de nuevos peajes sin su autorización, así como al ordenar el desmantelamiento de aquellas estaciones de cobro que no se adapten a las especificaciones técnicas que apruebe el Ministerio. Algo parecido ocurre con la Ley de Aviación Civil (18 de septiembre de 2001) y con la Ley General de Puertos (11 de diciembre de 2002).

7. Tres innovaciones importantes trae la Constitución de 1999 con relación al tema que nos ocupa: el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos de Planificación y Políticas Públicas y el Fondo de Compensación Interterritorial. Veamos a continuación si contribuyen o no a la concreción del estado federal descentralizado.

a) El Consejo Federal de Gobierno, órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas públicas para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a estados y municipios y, sobre todo, como una instancia para hacer frente a los desequilibrios territoriales mediante la aprobación anual de los recursos para la inversión en áreas prioritarias (Art. 185), termina siendo un órgano que se formalizó sin que buena parte de los constituyentes tuviera idea de su significación. Propuesto por la COPRE para la reforma constitucional, al leer los debates de la Asamblea Constituyente resalta la confusión entre un

Consejo de Estado que aparecía en el Proyecto presentado por el Presidente de la República —y que posteriormente fue eliminado— y este Consejo Federal de Gobierno.

Al analizar su consagración constitucional observamos que en su integración aparece un claro acento centralista ya que tanto en el Consejo en sí (dada la presencia del vicepresidente, de los ministros que hoy superan en número el de los estados y, por tanto, de los gobernadores que, además, en su casi totalidad pertenecen al partido hegemónico o a quienes le acompañan), como en su Secretaría, predomina el poder central.

Pero hay más: en el anteproyecto de la Ley del Consejo Federal de Gobierno presentado a la Asamblea Nacional, al ser cambiado el para entonces vicepresidente, la nueva vicepresidenta Bastidas hace patente una vez más las contradicciones entre centralización y descentralización, inclinándose por la primera al pretender controlar con un exceso de liberalidad las asignaciones del FIDES, las de la Ley de Asignaciones Especiales y el Fondo Interterritorial, con lo que el papel de coordinador y regulador de las relaciones intergubernamentales quedaba en entredicho. El proyecto fue rechazado y, hasta ahora, no se ha institucionalizado el organismo, lo que contribuye a la incertidumbre sobre el futuro del proceso descentralizador.

El único momento en el que el Consejo Federal se ha reunido oficiosamente (en vista de su no instrumentalización) fue con ocasión de los acontecimientos del 11 de abril del 2002, cuando el gobierno llamó a un diálogo nacional. Allí habló el Presidente y sus ministros sin mayor presencia, ni de asistencia ni de palabra, de los Gobernadores. En fecha 12 de mayo de 2005, en reunión sostenida en la Vicepresidencia de la República con los gobernadores oficialistas, se crea el Consejo Bolivariano

de Gobernadores en sustitución de la Asociación de Gobernadores. De acuerdo con lo declarado a la prensa, este organismo revisará las normas que dificultan la administración pública (trabas burocráticas) y emitirá comunicados sobre temas específicos (*El Nacional*, 13/05/05, A-4).

b) Los Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas (Art. 166), ya institucionalizados en la Ley sancionada en noviembre de 2001, devuelta por el Presidente y publicada en GO 37.509 del 20 de agosto de 2002, además de ser una ley nacional pensada y diseñada desde ese ámbito político y que realiza el carácter subordinado —que no coordinado— que la iniciativa estatal asume respecto de los planes nacionales y regionales, estamos en presencia de un órgano único que dificulta la posibilidad de arribar a negociaciones e intercambio por otras vías que de acuerdo con los actores involucrados y en determinadas circunstancias pudiesen ser más funcionales, articular mejor las demandas o tener mayor representatividad. En otras palabras, como cada estado posee una realidad propia, con operadores e intereses diferentes, con flujos e intercambios peculiares, con entornos económicos, culturales y sociales particularizados, la homogeneización y el uniformismo que realiza la ley no parece lo más adecuado frente a una realidad diversa y singular, ni estimula la 'posibilidad y la capacidad de conocimiento endógeno' (Hernández, 2004). Por ello somos de opinión que la ley que regula el cómo deben organizarse y funcionar ha debido ser estatal y no nacional, es decir, ha debido dejarse a los Consejos legislativos estatales para que, tomando en cuenta su idiosincrasia, la dictasen. Adicionalmente, y según apunta Brewer (2001) 'no tiene fundamento alguno pretender que esa "ley" pueda ser una ley nacional, lo cual (es) contrario a la distribución vertical del Poder Público que regula el artículo 136 de la Constitución', a lo que añadimos nosotros que esa auto-atribución de parte de la Asamblea Nacional

contrarresta lo que de conformidad al Art. 187, numeral 16 le ordena la Constitución: velar por la autonomía de los estados en la medida en que la lesiona al reducir el espacio de la auto-regulación normativa de los entes territoriales sobre materias que, por su naturaleza, son cónsonas con un ámbito espacial más restringido.

Su casi inoperante estructura, que en determinados entes territoriales alcanza hasta 60 miembros, ha dificultado no sólo su funcionamiento sino que, como consecuencia de la presencia del partido gubernamental y sus aliados en 21 de las 23 gobernaciones de estados, la nota clientelar se hace presente en su seno y más que un organismo pensado para dar mayor cabida a la participación ciudadana, contribuyen, de hecho, a mayor centralización del poder, tal como lo ha denunciado 'Conexión Social' (para mayores detalles véase: www.aporrea.org).

c) La idea de creación del Fondo de Compensación Interterritorial tuvo sus orígenes en proposiciones emanadas de la COPRE, así como en la Constitución española, teniendo como objetivo paliar el desequilibrio existente entre entidades territoriales de mayor desarrollo relativo y las que, por el contrario, presentan un grado menor, todo ello como instrumentación del principio de solidaridad. Pensado como recursos adicionales al Situado para las distintas entidades públicas territoriales, el Fondo está destinado fundamentalmente al financiamiento de las inversiones públicas y para apoyar la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones de menor desarrollo relativo.

El Fondo está adscrito al Consejo Federal de Gobierno, organismo que como tantas veces se ha repetido carece de fondos que no sean los propios para su funcionamiento, por lo que hoy por hoy mal puede otorgarlos ni decidir

sobre la afectación de recursos del Tesoro a menos que la Asamblea Nacional, en la ley respectiva, así lo decida.

Como la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial hasta ahora no ha sido presentada a la Asamblea Nacional, una de las bases económicas para la descentralización se encuentra sin asidero legal alguno lo que hace que a ésta se le haga cuesta arriba su desarrollo. Si a ello se le suma lo expresado por el Presidente de la República con ocasión de su exposición en noviembre de 2004 al presentar el proyecto denominado "La nueva etapa, el nuevo mapa estratégico", en el sentido de que "el Fondo de Compensación Interterritorial [...] debe ser un fondo que absorba lo que hoy son la LAEE y el FIDES", el camino hacia la centralización de los recursos está abierto y contradice lo recogido en el Art. 156,13 que habla de fondos (en plural) específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

8. Además de los preceptos constitucionales, las reformas a ciertas leyes íntimamente relacionadas con la descentralización han sido modificadas. Tal es el caso de la Ley del FIDES en octubre de 2000. En esta reforma se dispone su adscripción al Ministerio de Planificación y Desarrollo (antes estaba adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores) así como la conformación de un Directorio Ejecutivo integrado por 5 miembros pertenecientes al Ejecutivo nacional (uno designado por el Presidente de la República, cuatro postulados por Ministerios) así como cuatro más (dos designados por los Gobernadores de estado y dos postulados por los Alcaldes) de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, siendo el caso que sólo con cuatro se conforma el *quorum* para funcionar y basta la mayoría simple de votos para decidir. Como se observa, la preeminencia del Poder nacional es clara, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de su carácter de órgano intergubernamental.

Además de ello, y como un rasgo más hacia el centralismo, el Presidente de la República, con ocasión del "Nuevo Mapa Estratégico", expuso: "Estoy comenzando a revisar esos...proyectos que llegan al FIDES y a la LAEE, y cuando uno los revisa, empieza a dudar acerca de la calidad, acerca de la pertinencia del proyecto...", expresiones y acciones que no hacen sino corroborar el desmontaje de la descentralización y la injerencia directa del Presidente.

También la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) ha sido modificada en el año 2000. Esta Ley, además de incluir al Distrito Metropolitano, ha incorporado al municipio "como protagonista y ejecutor de los mecanismos administrativos para acceder a los recursos", abandonando lo establecido anteriormente de que éstos sólo estaban destinados a los estados. Corresponde al Ministerio del Interior y Justicia coordinar con los Gobernadores, quienes someterán sus proyectos a la aprobación de aquél. Sobre su incidencia en el proceso de descentralización valen los mismos argumentos precedentes relativos al FIDES.

■ LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

En relación con el tratamiento de la materia municipal en la Constitución de 1999 se recordará que actores políticos, sociales, estatales e intelectuales apostaban al municipio, y no a los estados, como pieza clave en el proceso descentralizador. Tal parece ser la orientación en el nuevo Texto Fundamental en el que se incorporan algunos cambios en relación al de 1961, pero mantiene sus líneas básicas sobre su naturaleza, autonomía y marco político, como la posibilidad de mancomunarse. En relación con su gobierno se señala que será descentralizado, amén de democrático, participativo, electivo, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos

revocables, y su organización debe regularse por ley nacional y estatal siendo el caso que, hasta el momento, la primera de ellas no ha sido sancionada (ver, más adelante, la nota 6).

Lo novedoso de la Constitución de 1999 en materia municipal, y que expondremos escuetamente, es lo que sigue:

a) La posibilidad de diferenciar entre municipios atendiendo a su población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. Esta proposición, cuya paternidad se debe a la COPRE, pretende superar la uniformidad existente entre municipios durante la vigencia de la Constitución de 1961, uniformidad que en la práctica, dadas las condiciones peculiares de estos entes territoriales, llevaba a que incluso los servicios mínimos que debían garantizarse a los vecinos no pudieran realizarse y muchas de sus competencias no se ejecutaran. Queda por ver como la Ley desarrolla la diferenciación municipal.

b) El que las parroquias no son la única posibilidad de división de un municipio sino que otras entidades locales puedan ser creadas, acompañadas de los recursos de que deben disponer de conformidad con las funciones que se les asignen. En todo caso, unas y otras tienen como *telos* promover la desconcentración de la administración municipal y atender la iniciativa vecinal o comunitaria, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.

c) Los Consejos Locales de Planificación, presididos por el Alcalde e integrado por concejales, presidentes de las Juntas parroquiales, representantes de organizaciones vecinales de las parroquias y de otros de

la sociedad organizada. La Ley nacional que los regula ha sido dictada (G.O. 37.463 del 12 de junio de 2002) y sobre ella son válidos las mismas opiniones que adelantamos para el caso de los Consejos estatales.

d) En el ámbito de sus competencias, los municipios deben incorporar la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública así como al control y evaluación de sus resultados.

e) La posibilidad de que los estados descentralicen hacia los municipios los servicios y competencias que gestionen y que estén en capacidad de prestar. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

f) Igualmente, y mediante regulación por ley nacional, los municipios podrán descentralizar y transferir a las comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlos, los servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, conservación de áreas urbanas, construcción de obras y prestación de servicios públicos.

g) Por último, la elevación a rango constitucional de las Contralorías municipales ya contempladas en la Ley de Régimen Municipal.

■ CONCLUSIONES

Además de la 'contradictoria arquitectura federal' reflejada y recogida en el propio texto constitucional, como ya hemos apuntado, incluso desde antes y apenas unos días después de ser aprobada, y en forma continuada desde entonces, algunos hechos concretos nos hacen preguntarnos si el

federalismo descentralizado y la descentralización son asumidos por los actores y operadores como principio fundamental el primero (Art. 4) y como política nacional la segunda (Art. 158), tal como lo señala la Constitución o si, por el contrario, está presente un marcado acento re-centralizador.

Como popularmente se dice, para muestra vale un botón y en este caso son varios. En efecto, además de la propuesta de la descentralización-desconcentrada del Ministro de Planificación y Desarrollo antes de la aprobación de la Constitución, propuesta que se fundamentó en la creación de ejes de desarrollo (eje Orinoco-Apure, eje occidental y eje oriental) con una nueva visión sobre la forma de territorialidad existente, recuperando y repotenciando las Corporaciones de Desarrollo regional adscritas al Poder Nacional, después de aprobado el Texto fundamental hechos tales como el retraso en la entrega del Situado⁵, la asfixia presupuestaria por la vía del entorpecimiento en la dotación de los recursos, el lenguaje descalificador del Presidente hacia los Gobernadores no afectos al régimen, la amenaza de disminuir el porcentaje del IVA destinado al FIDES y la de los recursos a repartir por la Ley de Asignaciones Especiales, la falta de un esquema de negociación, la coordinación entendida como subordinación a favor del poder central, la mora en dictar la ley para el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno pensado, como hemos apuntado, para ser el organismo intergubernamental encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias, y como consecuencia de ello la no institucionalización del Fondo de Compensación Interterritorial por depender su administración de este organismo, la mora también de la Ley del Distrito Capital y la de Régimen Municipal⁶ así como la que debe decidir la asignación de impuestos, tasas y contribuciones que de conformidad a la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución debía haber sido dictada por la

Asamblea Nacional dentro del primer año contado a partir de su instalación, el limbo jurídico en que se encuentra la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (devuelta por el Presidente el 21 de abril de 2004 sin que la Asamblea Nacional hasta la fecha haya decidido al respecto), la amenaza de los organismos centrales —como el ministerio de la Salud— de reasumir competencias ya negociadas mediante convenios entre la República y las entidades federales, nos llevan a la conclusión de que los caminos hacia la descentralización están siendo bloqueados adrede y la siempre presente tentación centralizadora se hace patente. De acuerdo con Mascareño (2004) “hemos entrado en un escenario de abierta contradicción entre las aspiraciones federalistas-descentralizadoras de la actual Constitución, aun con sus limitaciones, y la clara línea presidencialista y personalista del mandatario nacional y su régimen”.

Dada la importancia que a los efectos del federalismo descentralizado tiene, sobre todo después del último proceso electoral de elección de Alcaldes y Gobernadores, y como respaldo y corolario a lo que hemos calificado como involución de este proceso, dejemos que sea el propio Presidente de la República quien el 17 de noviembre del 2004 en reunión efectuada en el teatro de la Academia Militar de Venezuela con los Alcaldes y Gobernadores recién electos, desarrolle lo que denominó “La nueva etapa. El nuevo mapa estratégico”. Este documento, que recoge lo que los talleres presentaron en los días precedentes, trae diez objetivos estratégicos y sus correspondientes “herramientas” frente a los cuales los nuevos representantes deben alinearse e implantar en lo adelante pues, “aunque no puedo destituir alcaldes ni gobernadores, sí puedo hacer otras cosas. Quiero que sepan que en esta nueva etapa el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí...No acepto medias tintas...El que no se sienta consustanciado con este proyecto revolucionario dígame, sea gobernador, sea

5/ La Asociación de Gobernadores, en su oportunidad, fue partidaria de transferir los siguientes ramos tributarios a los estados: el de estampillas, la mitad de producto del impuesto sobre la renta de personas naturales, el de sucesiones y donaciones, la administración del impuesto que se cobra a las empresas encargadas de la manufactura o refinación de hidrocarburos (impuesto a la gasolina), la mitad del producto de los impuestos sobre alcoholes, licores, cigarrillos y

fósforos, y un porcentaje del impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor. Por su parte, Rafael de la Cruz y Armando Barrios (1994) analistas en la materia, propusieron el de la gasolina y otros derivados del petróleo, el impuesto sobre la renta de personas naturales y el impuesto al consumo local, siendo que la transferencia de estos tres impuestos no afectaría las finanzas del gobierno central ni elevarían la presión tributaria para los ciudadanos. En el

anteproyecto de la Constitución de 1999 presentado por el Presidente de la República denominado “Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República” aparecen los de cigarrillos, licores, gasolina, impuestos específicos al consumo, transacciones inmobiliarias, así como aquellos otros no reservados al Poder nacional ni a los Municipios. Como se constata de ello quedó poco en el texto definitivo.

6/ Para el momento de redactar este trabajo (2005), después de 4 años en mora que ameritaron que la Sala Constitucional conminara a la Asamblea a dictar la ley, se aprobó en segunda discusión la Ley Orgánica Sobre el Poder Público Municipal que pasará a una comisión redactora antes de su sanción y luego se enviará a la Sala Constitucional. Finalmente se remitirá al Ejecutivo para su “Cumplase” o para su devolución a la Asamblea.

alcalde o lo que sea y asuma las consecuencias...No se hacen revoluciones sin unidad de mando" (para consultar el documento en su totalidad, véase: www.aporrea.com).

Allí propone, entre otros puntos, absorber el FIDES y LAEE en el Fondo de Compensación Interterritorial; construir, desarrollar y rediseñar la nueva estructura funcional bolivariana en los niveles estatal, municipal y parroquial; conformar el Consejo de Gobierno sin demoras; llevar a cabo programas de formación sociopolítica a los funcionarios públicos y líderes comunitarios; impulsar una constituyente municipal; crear ejes y polos de desarrollo; educar a la población en los principios militares de disciplina, amor a la patria y obediencia; desarrollar acciones comunicacionales de promoción de valores, ética e ideología bolivariana y divulgar y contribuir a la formación e identificación de la población con ellos; desarrollar un marco jurídico que permita construir esa nueva institucionalidad revolucionaria municipal, estatal y nacional; institucionalizar las misiones, y designar el ente de coordinación, control y monitoreo de los planes de acción, ente que va a funcionar a nivel presidencial con el Vicepresidente de la República, el Ministro de Planificación y tres militares de la Fuerza Armada.

Nos preguntamos: ¿qué significado puede tener construir la nueva institucionalidad, rediseñarla y desarrollar la estructura funcional bolivariana y revolucionaria? Frente a la clara línea presidencialista, personalista y autoritaria del Ejecutivo nacional, y frente a las palabras del Presidente de que la descentralización significa el "descabezamiento...una estrategia imperialista que nos venden y que se la compramos baratísima...que además de dividirnos a nivel continental nos quiere dividir a nivel interno...(porque) cuando un país entra en revolución se

requiere concentración de fuerzas, unificación", podemos presumir que la respuesta pone en evidencia que será más de lo mismo, es decir, relaciones mando/obediencia, supra/subordinación, centralismo en su más extrema manifestación.

BIBLIOGRAFÍA

<p>ÁLVAREZ, Ángel E. 1998 <i>Gobernabilidad y descentralización: el caso del sistema político venezolano.</i> Fundación Sivensa. Caracas.</p> <p>ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE</p>	<p>CONTRERAS NATERA, Miguel Ángel 2003 "Descentralización y democracia: vicisitudes de la política territorial en Venezuela" En <i>Políticas públicas del siglo XXI: caso venezolano.</i> Serie Temas de Docencia. CENDES-UCV. Caracas.</p>	<p>DELFINO, María de los Ángeles 1998 "Federalismo" en <i>Constituyente. Aportes al debate.</i> COPRE/Fundación Konrad Adenauer. Caracas.</p> <p>GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato</p>	<p>PNUD/BM/BID 1998 <i>La descentralización. Diálogo para el desarrollo.</i> Editorial Nueva Sociedad. Caracas.</p> <p>SÁNCHEZ MELEÁN, Jorge</p>
<p>1999/2000 <i>Diario de Debates.</i> Imprenta del Congreso de la República. Caracas.</p>	<p>COPRE- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado</p>	<p>2000 "El régimen federal en la Constitución venezolana de 1999". En <i>La Constitución de 1999.</i> Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Eventos. Caracas.</p>	<p>1999 <i>Hacia un nuevo federalismo en la futura Constitución venezolana.</i> COPRE Zulia/Gobernación del estado Zulia.</p>
<p>BOISIER, Sergio 1991 "La descentralización: un tema difuso y confuso". <i>Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur.</i> Editorial Nueva Sociedad. Caracas.</p>	<p>1987, 1990, 1992 <i>Folleto para la Discusión, N° 7, 9, 12, 16, 18.</i> Caracas.</p> <p>1988 <i>La reforma del Estado. Proyecto de Reforma Integral del Estado.</i> Caracas.</p> <p>1989 <i>La descentralización, una oportunidad para la democracia.</i> Caracas.</p>	<p>HERNÁNDEZ, José Julián 2004 "Planificación y deliberación" En <i>Cuadernos del CENDES 55.</i> CENDES-UCV. Caracas.</p>	
<p>BREWER-CARIAS, Allan R. 2001 <i>Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999.</i> Editorial Jurídica Venezolana/ Universidad Católica del Táchira. Caracas.</p>	<p>1994 <i>Una Constitución para el ciudadano.</i></p> <p>DE LA CRUZ, Rafael y BARRIOS Armando (coordinadores)</p>	<p>MASCAREÑO, Carlos (coordinador) 2000 <i>Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas.</i> PNUD/ILDIS/Editorial Nueva Sociedad. Caracas.</p>	
<p>COMBELLAS, Ricardo 2001 <i>Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.</i> Mc Graw Hill. Caracas.</p>	<p>1994 <i>Federalismo fiscal: el costo de la descentralización en Venezuela.</i> PNUD/COPRES/Editorial Nueva Sociedad. Caracas.</p>	<p>MASCAREÑO, Carlos 2004 "El federalismo venezolano: hacia dónde va el régimen chavista" En: <i>El sistema político en la Constitución bolivariana de Venezuela.</i> Vadell Hermanos Editores. Caracas.</p>	