

# CONDICIONES PARA LA GOVERNABILIDAD DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO

Argenis Urdaneta

## Resumen

La Constitución venezolana de 1999 renueva la transacción entre las tendencias centralista y federalista en pugna desde el pacto federal de 1811, y mantiene la fórmula de 1961, acerca de la peculiaridad de nuestro Estado federal, pero ahora asumido como descentralizado.

Luego de la experiencia de una década de descentralización, los noventa, en el marco de la Constitución de 1961, declarar nuestro Estado como federal descentralizado constituye un importante avance normativo, por cuanto la nueva Constitución contendría un marco regulatorio más claro para el desarrollo de la descentralización y el federalismo.

No obstante, la forma como se asumió el debate constituyente, más el sesgo centralista en la organización del Estado y en el esquema de distribución de competencias del Poder Público, así como algunas contradicciones que se observan del texto constitucional con la intencionalidad general del constituyente de establecer un Estado federal descentralizado, unido a la intencionalidad centralista observada en el desarrollo legislativo, especialmente en leyes para el desarrollo de la descentralización o referentes a la organización de los Estados; ha generado dudas acerca de las posibilidades de la gobernabilidad democrática de la federación. Tales dudas adquieren mayor dimensión al vincular este tema al ambiente general de ingobernabilidad respirado en los difíciles días de abril.

Por todo esto se hace necesario un mayor esfuerzo para alcanzar las condiciones para la gobernabilidad, entendida la importancia que para la legitimidad del sistema ha tenido la elección separada de gobernadores y alcaldes, así como la contribución que la corta y reciente experiencia descentralizadora ha significado, a los efectos de una mayor eficiencia del aparato estatal.

Y ello impone la concertación de una política nacional de descentralización, lo que exige un esfuerzo conciliador de actores antes confrontados. Un escenario que contribuiría a ello sería el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno y la colocación de la revisión de las leyes relativas a la descentralización, en la mesa de conciliación.

## CONDITIONS FOR THE GOVERNANCE OF THE DECENTRALIZED FEDERAL STATE

### Abstract

The Venezuelan Constitution of 1999 renovates the transaction between the centralist and federalist tendencies in conflict from the federal pact of 1811, and it maintains the formula of 1961, about the peculiarity of our federal, but now assumed State as having decentralized.

After the experience of a decade of decentralization, the nineties, in the mark of the Constitution of 1961, to declare our State like federal decentralized it constitutes an important normative advance, whereas the new Constitution would contain a clearer regulatory mark for the development of the decentralization and the federalism.

Nevertheless, the form like the constituent debate was assumed, more the centralist bias in the organization of the State and in the outline of distribution of competitions of the Public Power, as well as some contradictions that are observed of the constitutional text with the general premeditation of the constituent of establishing a decentralized federal State, together to the centralist premeditation observed in the legislative development, especially in laws for

the development of the decentralization or relating to the organization of the States; it has generated doubts about the possibilities of the democratic governance of the federation. Such doubts acquire bigger dimension when linking this topic to the general atmosphere of non governance breathed in the difficult days of April.

Due to this, it becomes necessary to make a bigger effort to reach the conditions for the governance, understanding the importance that the separated election of governors and mayors has had for the genuineness of the system, as well as the contribution that the short and recent experience of decentralization has meant, to the effect of a bigger efficiency of the state apparatus.

And it imposes the agreement of a national policy of decentralization, which demands a conciliatory effort of the actors before confronted. A scenario that would contribute to it would be it the operation of Government's Federal Council and it is necessary to place in the reconciliation table the revision of the laws relating to the decentralization.

## **A MANERA DE INTRODUCCIÓN**

### **1.- Algo de historia**

El Estado venezolano nace como un Estado Federal desde la Constitución de 1811; tomando como referencia la reciente experiencia norteamericana y nuestra peculiaridad como colonia, con el prevailecimiento de la institución política del Municipio, y con una geografía que no permitía facilidades a la comunicación entre nuestras provincias.

La gesta independentista obligaba a formulas centralistas que chocaban con la idea de un Estado Federal, y desde entonces siempre hemos vivido una confrontación entre centralismo y descentralización que nos llevó a una guerra intestina que culmina con el triunfo de las fuerzas federalistas en el siglo XIX, para luego pasar por un largo periodo centralizador a comienzos del siglo XX, lo cual permitió la unificación de nuestro país, la superación de la confrontación interna y la desaparición de los caudillismos regionales.

Nuestra experiencia democrática (1958) nace con la herencia centralista, pero en un marco consensual, el constituyente de 1961 asume la Federación como un desideratum con cláusulas de previsión futura (art. 22 y 137)

Para la década de los ochentas, Venezuela se encuentra influida por la tendencia democratizadora vivida en Latinoamérica, y el estallido de febrero de 1989 empuja reformas legislativas que venían siendo planteadas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), las cuales permiten la primera elección popular de gobernadores y alcaldes y el inicio de una década de experiencia de descentralización.

Con las elecciones de 1998, en continuidad de un proceso de crisis y cambios de algo más de una década, se abre camino a la convocatoria de una Asamblea Constituyente y a la promulgación de una nueva Constitución que declara el Estado federal descentralizado.

### **2.- La gobernabilidad democrática**

La década de los 80 creó una sensación de optimismo por las transiciones a la democracia que se estaba viviendo en Latinoamérica, pero luego ha surgido un escepticismo de la sociedad civil porque la clase política es incapaz de responder a las demandas reivindicativas, sociales, ambientales y políticas.

Al tiempo en Venezuela parecía consolidarse la democracia, no obstante se buscaba nuevas fórmulas para superar las deficiencias del sistema, por la necesidad de hacer más democrática nuestra democracia y hacer más eficiente nuestro sistema; pero la clase política no supo

enfrentar las situaciones de demandas de más democracia y más eficiencia, y no pudo superar la crisis económica, social y política.

Hemos de entender por gobernabilidad, compartiendo con Angel Alvarez (2002), "la capacidad de un gobierno para responder a las exigencias de la ciudadanía, haciendo uso eficiente de los recursos dentro del marco del derecho y respetando la cuota de poder de los distintos sectores"

Para The British Council (2002), la gobernabilidad democrática implica "un conjunto de atributos o cualidades que se deben dar en el gobierno y en la comunidad", y atiende al "respeto de los derechos humanos, regla de la mayoría para la elección de autoridades, participación en las decisiones, respeto al pluralismo, eficacia en los logros del desarrollo humano, respeto al Estado de derecho constitucional"; y así gobernabilidad refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas; de tal manera que no es una problemática exclusiva del gobierno, sino "una corresponsabilidad del conjunto del sistema político y de los diversos actores que la constituyen", los que deberán "comprometerse de manera conjunta para mantener un nivel aceptable de gobernabilidad"

## **NUESTRA EXPERIENCIA RECIENTE**

### **1.- Federación centralizada**

#### **Reconocimiento de una tradición**

El constituyente de 1961 reconoce las razones históricas de la federación, para fundamentar la renovación del pacto federal en los términos propios del momento.

"La Comisión..., estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desideratum hacia el cual debe tender la organización de la República.

'Federación' en Venezuela, propiamente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el constituyente está en el deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan. Por ello se adopto la definición ...: 'La República de Venezuela es un Estado federal en los términos establecidos por esta Constitución' ... es una federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana. " (negritas nuestras)

Exposición de Motivos de la Constitución de la República de Venezuela (1961) (Arcaya,1971: 35-36)

No obstante la renovación del pacto, por las peculiaridades del momento, no se supera el centralismo lo que domina en la Constitución de 1961, y es una herencia histórica (Gomecismo y Post-gomecismo). Así podemos observar en ese texto constitucional que se trata de una expresión de federación centralizada, y a manera de esquema presentamos a continuación.

#### **Distribución del Poder y reparto de competencias**

##### **El Poder Público:**

Horizontal: legislativo, ejecutivo y judicial (nacionalizado desde 1945)

Vertical: nacional, estatal y municipal. Se extiende hasta el municipio en razón de su importancia histórica

## **Las competencias:**

### **Propias**

Amplia lista de competencias del Poder nacional (art.136. enumeración exhaustiva)

Escasez en la lista de las correspondientes a los estados (art. 17)

En los municipios, las propias de la localidad (art. 30. enumeración comprensiva; y es desarrollada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal LORM)

### **Concurrentes**

No listadas en ningún texto normativo; hasta la LOD, Se interpreta que son aquellas vinculadas a la responsabilidad del Estado, señalada de manera genérica en la Constitución Estaban listadas en artículo 4 de la LOD

### **Residuales**

Cláusula a favor de los estados (art, 17, ord. 7°)

Competencias implícitas del Poder Nacional (por su índole o naturaleza). Es contradictoria con la cláusula residual; favorece el centralismo (art,136, 25°).

### **División territorial:**

Incluye, además de los estados, a los entes territoriales desconcentrados (Distrito Federal, Territorios federales y Dependencias Federales). Reglamentados por ley

Distrito Federal. El presidente ejerce autoridad civil y política por intermedio de un gobernador, de libre nombramiento y remoción, que es jefe del Ejecutivo Distrital. Con la reforma de Ley (1986), los Departamentos Libertador y Vargas se transforman en municipios. Posteriormente se crea por Ley el Territorio Federal Vargas, que luego se convierte en Estado.

Territorios federales. Gobernador de libre nombramiento y remoción

Dependencias federales. Comisario General de libre nombramiento y remoción

### **Autonomía estatal:**

Política: elección popular de sus autoridades. Gobernadores desde 1989

Gobernador, agente del Ejecutivo Nacional. Se prevé su destitución, como consecuencia de la improbación de su memoria por 213 de la Asamblea Legislativa; y su remoción por 213 del Senado, a solicitud (escrita y motivada) del Presidente de la República

Control jurisdiccional de los actos administrativos (generales y particulares); por inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa), por ilegalidad (Tribunal Superior en lo Contencioso Administrativo, en primera instancia y Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, en segunda instancia)

Normativa: potestad para dictar sus propias normas, leyes estatales en materias de su competencia; ellas únicamente están sometidas a control jurisdiccional(CSJ)

Administrativa: potestad de gestionar libremente las materias de su competencia. Administración de sus bienes, inversión del situado constitucional y demás ingresos.

Organización de su policía urbana y rural. Gobernador nombra y remueve funcionarios y empleados de su dependencia. Control por parte de la Asamblea Legislativa. Presentación de informe anual. Improbación por 213: destitución

Tributaria, financiera (restringida): potestad para crear, recaudar e invertir sus propios ingresos.

### **Otros rasgos federales**

Senado: Cámara de representación de los estados (de su población), también de las minorías políticas (senadores adicionales). Integrada además por senadores vitalicios (ex presidentes)

Capital: la ciudad de Caracas, no el Distrito Federal. Posibilidad de que por ley especial se coordine las distintas jurisdicciones en el área metropolitana

Participación de los estados en las modificaciones de la Constitución

Enmienda: iniciativa de 1/4 de las Asambleas Legislativas (acuerdos por mayoría absoluta).

Se requiere la ratificación de la enmienda aprobada: 2/3 de las Asambleas Legislativas (acuerdos por mayoría absoluta)

Reforma: iniciativa de mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas (acuerdos por mayoría absoluta)

## **2.- Hacia la descentralización de la federación**

Para la década de los ochentas, se encuentra Venezuela influida por una marcada tendencia hacia la democratización en Latinoamérica. Lo que significaba, en la mayoría de los casos, la superación de las fracasadas gestiones militares, pero para el nuestro implicaba una "democratización de la democracia", con la atención al diseño de reformas institucionales que permitieran una mayor y mejor democracia. Todo esto pasaba por iniciar un proceso descentralizador y abrir las instituciones democráticas, a fin de alcanzar una mayor participación de los ciudadanos, para acceder o influir, de alguna manera, en el proceso de toma de decisiones. Reformas éstas que también son requeridas en el nuevo marco de desarrollo de la economía mundial, marcada fuertemente por el proceso de globalización y los nuevos avances tecnológicos. (Mascareño, 1998: 287-294; 1989: 13 y 32-61)

En 1989, después del sacudón de febrero, se producen cambios legislativos en beneficio de la descentralización del Estado federal, dos de ellas son reformas de leyes. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público LOD, y las reformas de la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estados LERGE (promulgada en 1988) y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal LORM (promulgada en 1978 y reformada en 1984 y 1988). Se trata de un proceso de cambios legislativos orientados hacia la reforma del Estado. Esto permite, para 1990, iniciar un proceso de descentralización política, con la elección de gobernadores y alcaldes, y de descentralización administrativa, con la creación de un marco legal para el desarrollo de competencias. (Delfino, 1997: 77)

Con las elecciones de diciembre de 1989 nace la experiencia de la descentralización política y administrativa. Y antes de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente se producen cuatro (4) elecciones de gobernadores y tres (3) de alcaldes, con la reelección de aquellos que realizaron gestiones exitosas y reconocidas por los electores. La cuarta elección de alcaldes que debió realizarse en 1998 fue diferida para 1999, pero no pudo realizarse debido a la convocatoria de Asamblea Constituyente, y luego se realizó en agosto de 2000, pero con la separación de elección de Concejales, para diciembre de 2000 por razones técnicas (CNE).

Ahora bien, el proceso de elecciones estatales y municipales de 1992, operó, ante la crisis política, de ese año, como un verdadero mecanismo relegitimador del sistema, después de los dos intentos de golpe, lo cual se evidencia del aumento de la participación electoral con respecto a 1989, y por la relativa estabilidad que generó, permitiendo superarla crisis política y crear las condiciones mínimas para pasar a las elecciones nacionales de 1993; mediante el enjuiciamiento del Presidente, y la posterior conversión, por parte del Congreso, de la

ausencia temporal en absoluta, y luego designar a un Presidente interino que permitiera el tránsito a las elecciones y renovar la legitimidad del sistema. (Rosa A. González de Pacheco. Reforma del Estado y descentralización en Venezuela: percepciones y comportamiento del votante. En: Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000. De acuerdo con datos del CNE analizados por la autora la abstención fue de 54% en 1989, para luego descender 50,72% en 1992 y aumentar de nuevo a 53,89% en 1995) También en 1998, las elecciones de gobernadores y alcaldes implicaron una novedad, al decidir el Congreso su necesaria separación, conforme al espíritu descentralizador y a lo que la propia ley municipal consagraba (LORM, art. 59). Esta experiencia operó como una elección a doble vuelta, ya que los resultados de las elecciones regionales y parlamentarias de noviembre sirvieron de indicativo, como si se tratará de una primera vuelta, para la toma de decisiones político-electorales con respecto a las elecciones de diciembre, que se convertían, así, en una especie de segunda vuelta.

Se evidencia en todo ese periodo un natural desarrollo desigual (COPRE, 1989: 45) determinado por las peculiaridades de cada región y la capacidad gerencial aplicada en algunas gestiones estatales y municipales, que supieron convertir ventajas comparativas en competitivas. Lo que redundó en el surgimiento de un nuevo liderazgo, evidenciado en las elecciones nacionales de 1993 y 1998; en la primera, en un escenario sin polarización, de las cuatro opciones con posibilidades de triunfo, tres eran expresión de ese liderazgo emergente; en la segunda, en un escenario polarizado, distinto al que se conoció como bipartidismo, una de las opciones de esa peculiar bipolaridad, fue una expresión de ese liderazgo emergente.

Por otra parte, es necesario señalar que, no obstante las dificultades, en parte heredadas del centralismo, como son la hipertrofia burocrática y el clientelismo político-partidista, en la experiencia de la descentralización se evidencia innegables avances en la elevación de la calidad de las gestiones estatales y municipales, reconocida por las respectivas comunidades, lo que de alguna manera se ha expresado en reelecciones. Pero hay que reconocer que se ha producido un desarrollo desigual, de cierta manera determinado por las condiciones particulares de estados y municipios, lo que tendería a superarse con mecanismos de compensación tales como los fondos que se han creado.

### **3.- Estado federal descentralizado**

La Constitución de 1999 declara que Venezuela es un Estado federal descentralizado, lo cual se observa de la lectura de su Exposición de Motivos, su Preámbulo y diversos dispositivos.

#### **Exposición de Motivos**

"... 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"

#### **Preámbulo**

"... con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica... en un Estado de justicia, federal y descentralizado ..."

## **Principios fundamentales**

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. (art. 4)

## **Descentralización**

Competencias del Poder nacional (art. 156). Amplia lista que supera la anterior

Cláusula descentralizadora (art. 157). Equivalente ala de 1961 (art. 137). Política nacional (art. 158) "...debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población .....

Transferencia de servicios a comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlo: por parte de Estados y Municipios (art. 184)

Consejo Federal de Gobierno: "...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..." (art. 185)

Los estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos (art. 206)

## **4.- Organización del Estado, según la Constitución de 1999**

En cuanto a la organización del Estado, el nuevo esquema constitucional trae algunas variaciones con respecto al texto de 1961, en el se reconoce la federación y se mantiene cierto sesgo centralista y presidencialista, lo que también, de manera esquemática, hemos querido presentar.

## **División política**

Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. (art. 16, encabezamiento)

Una ley especial establecerá una unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre un sistema de gobierno municipal de dos niveles ... (art. 18, segundo aparte)

## **Poder Público**

Distribución vertical: Municipal, Estatal y Nacional

División horizontal del Poder nacional: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral

## **Poder Estatal**

- ❑ Estados: entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena ... obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional (art. 159)
- ❑ Constitución: competencia exclusiva de los Estados (art. 164)
- ❑ Gobierno y administración: Gobernador, periodo de 4 años, reelección inmediata y por una sola vez, rinde cuenta de su gestión ante Contralor (art. 160 y 161)
- ❑ Legislativo: Consejo Legislativo (entre 7 y 15 integrantes), periodo de 4 años, reelección por dos periodos máximo. Ley nacional: régimen de organización y funcionamiento (art. 162)

- ❑ Contraloría: autonomía orgánica y funcional; designación por concurso público (art. 163)
- ❑ Competencias concurrentes: (art. 165, encabezamiento) leyes de desarrollo (estadales), leyes de base (nacionales)
- ❑ Transferencia a municipios: ordenamiento estatal regula los mecanismos (art. 165, único aparte)
- ❑ Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (art. 166)

Ahora bien, el desarrollo legislativo posterior a la promulgación de la Constitución vigente, en lo que respecta a la descentralización y a la condición de los estados miembros dentro de la federación venezolana, pareciera estar signada por un sesgo que responde a una visión centralista de los actores del Poder Central que, con una interpretación errada del texto constitucional, se expresa de manera especial en las leyes para el financiamiento de la descentralización.

## **ESTRATEGIA FINANCIERA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN**

El reconocimiento de la federación, ahora con carácter descentralizado, lo que implica avanzar de formas centralizadas a la descentralización, requiere de una estrategia financiera derivada de una política de Estado, ausente en los noventa, presente en el texto constitucional, pero aun sin desarrollo práctico.

Así, los primeros gobernadores electos se encontraron desorientados ante el maremagno de ejecuciones, información y conflictos planteados por diferentes organismos públicos, especialmente los nacionales, imbuidos en una cultura de ineficiencia caracterizada, entre otras, por la desinformación o la deficiente información y ejecutorias realizadas al ritmo y parecer pautados desde el nivel central de gobierno.

Ello obligó a esos gobernadores a enfrentar una situación que conspiraba contra el desarrollo de su gestión, y en algunos casos significó asumir el impulso del establecimiento de nuevos sistemas de gestión, produciéndose cambios en las reglas de juego, lo que permitió al gobernante regional un mejor manejo de información confiable y oportuna de manera sistemática y periódica, logrando así un sistema estratégico más funcional con recurso humano, instancias estructuradas, métodos, herramientas y capacidad de gestión. Así se pudo alcanzar mejores condiciones para la negociación con el poder central, lo que significó en algún momento establecer condiciones para la designación de directores de organismos nacionales en el territorio estatal. (Mascareño, 1996)

Por su puesto, no todos los gobernadores alcanzaron buenos niveles de gerencia que les permitiera el desarrollo de una gestión exitosa, observándose un desarrollo desigual de las entidades regionales, determinado por esa desigualdad de las gestiones estadales, pero también por la desigualdad de las posibilidades y capacidades de las regiones, lo que en algún momento influyó en la reforma de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES.

Para que la descentralización signifique fortalecimiento del Estado federal descentralizado, previsto en la nueva Constitución, se requiere de entidades federales y locales fuertes que puedan asumir, con suficiente grado de certeza, la autonomía que se consagra en el texto constitucional; de allí nuestra preocupación por lo que se ha venido observando en el proceso legislativo de desarrollo y aplicación de la Constitución, en materia de descentralización, lo que se ha caracterizado por dificultar el financiamiento de la descentralización con la inclusión de mecanismos centralistas, amparados en un concepto erróneo de la necesaria coordinación establecida como principio en nuestra Constitución para el tratamiento de materias de competencia concurrente (art. 165), lo que nos hace recordar la conjugación de



verbos del Estado planteada por Pedro J. Frías, cuando se trata de la autentica estructura federal, en el sentido de coordinar sin especular, controlar sin anular, promover sin marginar, ayudar sin presionar; a lo que pudiéramos agregar como corolario: coordinar y colaborar, sin asfixiar. (Colomer V., 1995:86)

## **1.- Algunas leyes para la descentralización**

De allí que creamos necesario hacer una referencia al financiamiento de la descentralización y de cómo ello se expresa en la producción de leyes para la descentralización.

### **1.1.- Estrategia fiscal y financiera para la descentralización**

En Venezuela las finanzas de las entidades federales y locales han estado signadas por la distribución centralista de los recursos mediante el situado constitucional. Es a partir de 1989, con la LOD que se da un paso de avance para superar el esquema coordinador de los recursos distribuidos, al derogar la Ley Orgánica de Coordinación de la inversión del Situado Constitucional, y establecer un esquema más flexible. Pues tal como se señala en los trabajos de la COPRE, el esquema coordinador de esa ley sustraía de la jurisdicción de la entidad federal el 50% del Situado Constitucional, obligando a concertar su utilización con entes nacionales, la decisión acerca de los programas dependía, en la práctica, de los entes nacionales, (COPRE. pp. 41-42)

Las recomendaciones de la COPRE estaban dirigidas a la adopción de un esquema mixto, en el que el Estado suministrara los recursos financieros necesarios para impulsar el desarrollo, pero que permitiera a cada entidad federal el desarrollo de la explotación de actividades económicas, además de la creación de un sistema impositivo regional y local que complementara ese financiamiento. En este esquema, la coordinación de las actividades entre el gobierno central y los estados habría de realizarse mediante la delimitación de sus competencias, instaurando mecanismos de planificación participativa (COPRE, 1989). La delimitación de competencias es, precisamente, la mayor debilidad del proceso de descentralización que hemos vivido; ella está ausente del contenido de la LOD, la cual sólo lo contiene en su denominación. Por lo que se convierte en una aspiración, superar esta deficiencia en la futura reforma de esta Ley, así como en la creación de leyes para la descentralización.

Posterior a la promulgación de la LOD, la preocupación, en materia de recursos financieros, se centra en la insuficiencia de los ingresos por tasas, los cuales no bastan para aumentar los ingresos internos de los Estados a los fines de dotarlos de la relativa autonomía financiera que requieren para enfrentar los compromisos crecientes que les entrega el proceso de descentralización, ya que ellos no son suficientes para cubrir los gastos de mantenimiento de los servicios que los generan, y sobre los cuales deberán asumir responsabilidades los Estados. La transferencia de competencias y de servicios tiene sentido sólo si está acompañada de los instrumentos fiscales y financieros que permitan su ejercicio. El modelo que prevalece, de un fuerte acento distributivista, genera una carencia fiscal que inhibe el desarrollo de las capacidades de gestión del gasto público regional, y así ante las necesidades eventuales de nuevos recursos para las regiones, los Estados se verán obligados a reclamar recursos al gobierno central, lo que tiende a generar tensión intergubernamental. Por otra parte, mantener este modelo multiplica los intentos del gobierno central de escamotear recursos a los estados, lo que permite el aumento del desorden administrativo y genera más roces intergubernamentales; por lo que se piensa en un modelo de corresponsabilidad fiscal (De la Cruz, 1992: 32 -36), en el cual se inscribe la propuesta constitucional de crear la Hacienda Estadal, así como en la instauración de un sistema de compensación, el cual se

corresponde con el Fondo de Compensación Interterritorial, también previsto en la Constitución.

Por su parte, considera Acedo Machado (1994:186) que ese fondo debe responder a los siguientes principios fundamentales:

- ❑ Autonomía en la asignación y gestión de los recursos: las gobernaciones y alcaldías deciden sobre cuáles son los sectores prioritarios
- ❑ Carácter compensatorio: asignaciones mayores para regiones con mayor nivel de pobreza
- ❑ Agilidad en los procedimientos administrativos: la estructura organizativa del fondo debe garantizar respuesta en tiempo real a las demandas de su entorno (eficiencia)

Con respecto a este fondo creemos conveniente hacer referencia a la experiencia colombiana del Fondo Nacional de Regalías, formado con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios no productores y a los municipios portuarios; y es administrado por la Comisión Nacional de Regalías, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, e integrada por gobernadores de departamentos elegidos por gobernadores que integran cada Consejo Regional de Planificación Económica y Social, por el Alcalde del Distrito Capital y por un alcalde de los municipios portuarios (Henaó Hadrón, 1998:155-158). En nuestro caso una integración semejante permitiría una mejor contribución para el desarrollo de nuestra federación descentralizada.

Aun no ha sido creado ese fondo, pero ello está previsto hacerlo como parte de Ley de Hacienda Pública Estatal que se está discutiendo, con retardo, en la Asamblea Nacional. Se cree conveniente no hacerlo en una ley especial, por la fortaleza que requiere este fondo, y ello implicaría probablemente la desaparición de los ya existentes, como es el caso del FIDES.

Por lo anteriormente señalado, hemos creído conveniente la revisión, aunque somera, de algunas leyes para la descentralización que ya han sido promulgadas y que contienen las preocupantes contradicciones a las que nos hemos referido, ellas son: la Ley de asignaciones económicas especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de minas e hidrocarburos, El Decreto con fuerza de Ley General de Puertos, y una muy breve referencia a la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES, reforma sancionada por la Comisión Legislativa Nacional (transitoria)

Es conveniente advertir, que esas contradicciones no se agotan en leyes que se refieren al financiamiento de la descentralización, sino que afectan también a aquellas cuya materia es la organización del Estado federal descentralizado, como es el caso de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, la cual ya ha sido objeto de una acción de nulidad

## **1.2.-Asignaciones económicas especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas, derivados de minas e hidrocarburos**

Un Estado federal descentralizado en un país cuya riqueza fundamental es el petróleo (los hidrocarburos), necesariamente ha de tomar las previsiones normativas que permitan una mejor distribución de los ingresos fiscales generados por ese producto.

No encontramos ninguna referencia específica, en la Exposición de Motivos, que nos indique la intencionalidad del constituyente al prever la legislación de asignaciones económicas especiales. Si partimos de que tal previsión la encontramos en términos muy semejantes en la Constitución de 1961, cuando recurrimos a la respectiva Exposición de Motivos, tampoco encontramos referencia alguna a la existencia de esa cláusula

No hay novedad alguna en la disposición contenida en el numeral 16 del artículo 156 constitucional, salvo una pequeña variación en su texto, el contenido fundamental es el mismo de la Constitución anterior. En efecto el referido numeral 16 da competencia al Poder Público Nacional en materia de régimen y administración de las minas e hidrocarburos, y en su segundo aparte prevé un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados como consecuencia de la producción petrolera y minera, a semejanza del texto constitucional de 1961 (artículo 136, ordinal 10º, segundo aparte)

El dispositivo previsto en la anterior Constitución, sólo se puso en práctica como consecuencia de la experiencia descentralizadora de la década de los noventas, lo que obliga a vincularlo con la aplicación de los artículos 22 y 137 de la Constitución derogada (elección de gobernadores y descentralización administrativa)

Asimismo la vigente ley de asignaciones económicas especiales, como desarrollo legislativo de la previsión contenida en el segundo aparte del numeral 16 del artículo 156 constitucional, debemos vincularla a los artículos 157 y 158 de la Constitución vigente.

Pero a su vez, tal vinculación técnico jurídica constitucional debemos inscribirla en el proceso de cambios políticos y de reforma del Estado que venía gestándose en las últimas dos décadas del siglo pasado y que se expresan en la nueva Constitución, y muy particularmente al proceso de descentralización nacido en 1989-90.

Así entendemos que la necesidad de recursos para poder gestionar competencias y servicios transferidos a los Estados genera el reclamo de estos a participar en la distribución de las riquezas nacionales, que en parte han sido producidas en sus territorios, lo que justifica esa redistribución.

Pero en un esquema de redistribución fiscal para el financiamiento de la Federación descentralizada interviene el juego de intereses de los correspondientes actores, los cuales, en términos generales, se identifican con las tendencias federal-descentralizadora y unionista-centralizadora, en pugna desde el siglo XIX, una vez declarada nuestra independencia, y que ha explicado la coexistencia de textos constitucionales federales con regímenes y gobiernos centralistas. (Ayala Corao,1990: 69-74. Brewer Carías,1990:10-12)

A esto no escapa nuestro proceso constituyente, productor de una nueva Constitución que consagra el Estado federal descentralizado, pero con disposiciones ciertamente contradictorias con esa intencionalidad, como se aprecia en los casos del presidencialismo observado en el recargado artículo 156, así como el establecimiento del Parlamento unicameral, entre otros. Y esos intereses contradictorios deben reflejarse con más fuerza en la legislación, lo que nos lleva a pensar en un grado mayor de confrontación en el desarrollo de la aplicación de las previsiones legales.

Así, para darle desarrollo en el nivel legislativo a lo preceptuado en el numeral 16 del artículo 156 constitucional, en su segundo aparte, se promulga la Ley de asignaciones económicas especiales para los estados derivadas de minas e hidrocarburos (25-08-00); sancionada por la Comisión Legislativa Nacional (transitoria), órgano cuya labor legislativa es de dudosa legitimidad, toda vez que se trataba de un órgano no elegido, y signada por el apresuramiento que ha caracterizado esa fase del llamado Régimen Transitorio, lo que incidió en una producción legislativa de poca calidad, tal como se evidencia de la existencia de errores de redacción y de técnica. Posteriormente es reformada dos veces, la primera en fecha 30-10-00, para modificar el artículo 2 en el sentido de aclarar, con una mejor redacción, lo que se denomina Asignación Económica Especial derivada de minas e hidrocarburos, además de sustituir en su parte in fine lo que parecía una copia de la ley anterior, la creada en desarrollo de lo previsto en la Constitución derogada; también se agregan dos nuevos artículos, uno de ellos (el 25) para regular la participación del Consejo Federal de Gobierno, la cual "se hará efectiva para la formulación y sanción del presupuesto del ejercicio fiscal 2002, y siguientes,"

y "una vez sancionada la Ley de creación de dicho órgano", la cual aun no ha sido sancionada.

La segunda reforma, producida con fecha 27-11-00, responde fundamentalmente a la necesidad de la incorporación del olvidado Distrito Metropolitano de Caracas, por lo que se procede a modificar el título de la ley que ahora es "Ley de asignaciones económicas especiales para los estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de minas e hidrocarburos", así como a modificar los artículos que requerían de la incorporación del Distrito Metropolitano de Caracas y al Alcalde o Alcaldía Metropolitana de Caracas.

La forma como se han hecho estas modificaciones evidencia una preocupante ausencia absoluta de política legislativa que opera en contra de los objetivos de cambio signados por la nueva Constitución y generan una preocupante inseguridad jurídica, que se suma a la incertidumbre que ha generado todo lo concerniente a la transitoriedad y el Régimen Transitorio.

En cuanto al contenido de la ley, además de los adelantados con ocasión de referimos a sus reformas, hacemos los siguientes comentarios:

El artículo 4 permite que se realicen acuerdos intergubernamentales, lo que contribuye al desarrollo del federalismo cooperativo, la cooperación, con sentido de solidaridad y corresponsabilidad de diversos órganos y entes gubernamentales, cuando se trate de alcanzar objetivos comunes en cuanto a obras y servicios.

La distribución de las asignaciones económicas especiales se corresponde con el principio de igualdad de las entidades federales, la solidaridad como principio de la federación descentralizada y la necesaria compensación interterritorial, atendiendo al desarrollo desigual de los Estados. Así en sus artículos 5 al 9 se establecen proporciones que atienden a las variables de niveles de producción, población y extensión territorial, y se establece una asignación adicional que atiende a otra variable de orden económico que implica premiar la actividad industrial de refinación.

Corresponde a esta ley nacional la orientación general, como marco de la administración de los recursos redistribuidos; y en ese sentido, le da un acento prioritario a inversiones relacionadas con salud, educación, vivienda, vialidad rural, cultura y deporte; y asimismo establece que la inversión no será menor al cinco por ciento (5%) en materia ambiental, así como en materia de financiamiento de investigación e innovación tecnológica. Pero ello no justifica cierto celo del legislador nacional, quien, subestimando el buen sentido y las capacidades regionales y locales, pareciera temer que los recursos revertidos hacia las regiones, necesariamente serían mal invertidos, evidenciando un cierto sesgo centralista y paternalista.

Por otra parte, los artículos 11 y 12 ameritan una consideración especial por ser contradictorios con el espíritu constituyente.

El contenido del artículo 11 implica un retroceso hacía debilidades centralistas expresadas en la Constitución de 1961, superada por la vigente, en tanto que manteniendo casi igual el texto del correspondiente dispositivo de la Constitución derogada, el constituyente de 1999 obvió lo contenido en la parte in fine del segundo aparte del ordinal 10° del artículo 136 de la anterior Constitución, equivalente al segundo aparte del numeral 16 del artículo 156 constitucional vigente

Artículo 136, ordinal 10°, segundo aparte de la Constitución de 1961 (parte in fine):

... En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución

Ese texto de la Constitución de 1961, como hemos dicho antes, dio origen a la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, derogada en 1989 por la LOD, sustituyéndola por disposiciones más flexibles, acordes con la nueva realidad de la descentralización.

El dispositivo contenido en ese artículo 11 también colide con el numeral 3 del artículo 164 de la Constitución que establece como competencia exclusiva para los Estados

Artículo 164, numeral 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 le asignen como participación en los tributos nacionales. (Negritas nuestras)

La aprobación coordinada con el Ejecutivo Nacional, prevista en el artículo 11, no contribuye al desarrollo de lo consagrado en el artículo 159 constitucional que da a los Estados la condición entidades autónomas e iguales en lo político. Preocupa además, que esa decisión coordinada se haga conforme a planes nacionales y municipales, obviando la importancia de los planes estatales de inversión.

Igualmente lo contenido en el artículo 12 atenta contra lo previsto en el artículo 159 constitucional, y hace aparecer al Ministro del Interior y Justicia como superior jerárquico de los Gobernadores de Estado

Artículo 12:

Los gobernadores de estado y el Alcalde Metropolitano de Caracas coordinarán con el Ministro del Interior y Justicia las inversiones derivadas de la aplicación de esta Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167, numeral 6 de la Constitución.

A estos efectos, cada Gobernador deberá someter a la consideración del Ministro el destino que proponga darle curso a los referidos ingresos, quien aprobará lo propuesto cuando las inversiones previstas se encuentren dentro de los conceptos contemplados en los artículos 10 y 23 de esta Ley... (Negritas y subrayado nuestros)

Por otra parte el legislador pretende fundamentar el contenido de esta disposición en el artículo 167 numeral 6 constitucional, pero este dispositivo constitucional sólo establece que también son ingresos de los estados los recursos provenientes de asignaciones especiales, y de ninguna manera obliga a los Gobernadores de Estado a coordinar con algún órgano del Ejecutivo Nacional

Finalmente, con respecto a este artículo 12, debemos señalar que no obstante la importancia de la coordinación para el desarrollo de los principios de cooperación y corresponsabilidad que signan el Estado Federal descentralizado, debemos aclarar que la expresión: "coordinar con" no puede significar relación de dependencia, tal como se desprende de la redacción con sesgo centralista de este artículo de la ley, contrario por demás a los artículos 4, 159 y 164, numeral 3 constitucionales. Además la Constitución ha previsto el Consejo Federal de Gobierno como el "... órgano de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización ..." (artículo 185), es esta la instancia de coordinación.

Por su parte, el contenido del artículo 20 se encuentra impregnado de un sesgo de naturaleza populista y paternalista, con el que confunde el concepto de participación ciudadana, y se pretende "salvaguardar y garantizar" los intereses de la sociedad civil frente a la "ineficacia, vista como crónica y patológica, de los entes no nacionales" con la actuación de la "eficiente burocracia" de los entes nacionales.

Aunque esta disposición constituye un desarrollo del precepto constitucional contenido en el artículo 184, numerales 2 y 6, es necesario advertir que la creación por ley de "mecanismos abiertos y flexibles" a lo que refiere este artículo constitucional en su encabezamiento jamás podrá confundirse con el criterio centralista adoptado por el legislador en la redacción del artículo 20, que resulta evidentemente contrario a lo establecido en los artículos 159 y 164, numeral 3 de la Constitución; pues la opción que se les da a las organizaciones sociales de acudir al Ministerio del Interior y Justicia al producirse el silencio administrativo de Gobernaciones y Alcaldías es una previsión de evidente carácter centralista que no permite el desarrollo del desiderátum del artículo 4 constitucional (la Federación descentralizada). Creemos que ha podido preverse la vía jurisdiccional, como una garantía para las organizaciones sociales frente a ese silencio administrativo.

Pero resulta de mayor gravedad aun, el carácter vinculante que se le da a la decisión del Ministro del Interior y Justicia, ya que aprobado el proyecto por el Ministro, el gobernador o alcalde deberá proceder a la contratación respectiva.

Tales mecanismos aquí previstos, por cierto nada flexibles ni abiertos, lejos de permitir el desarrollo de la participación ciudadana, podría contribuir a su incorrecta utilización con finalidades estrictamente político partidistas, cuando haya diferencias de este tipo entre Gobernador y Ministro, entre Ministro y Alcalde Metropolitano de Caracas, o entre Alcalde municipal y Ministro. Esto lejos de superar el partidismo que permitía el texto constitucional anterior lo favorece con mayor incidencia. A lo que podemos añadir la angustiante preocupación del financiamiento de los llamados "Círculos Bolivarianos", lo cual ya ha sido señalado en diversas ocasiones en los medios de comunicación, referido a un comentario del Presidente Chávez en su programa radial.

Artículo 20:

Las gobernaciones, la Alcaldía Metropolitana de Caracas y alcaldías destinarán un porcentaje no menor al veinte por ciento (20%) del monto asignado, para que las comunidades, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, ... presenten ... los proyectos de inversión a los cuales deben aplicarse dichos recursos.

Los proyectos deben ser presentados ... ante la gobernación, Alcaldía Metropolitana o alcaldía correspondiente a fin de que estas inicien el trámite de aprobación por ante el Ministerio del Interior y Justicia. Si transcurridos treinta días hábiles contados a partir de la presentación de los proyectos, la gobernación, Alcaldía Metropolitana de Caracas o alcaldía no emitiera respuesta ... , dichas organizaciones quedan facultadas para presentar los proyectos ante el Ministerio del Interior y Justicia ...

Una vez aprobado el proyecto por el Ministro del Interior y Justicia, el gobernador, Alcalde metropolitano de Caracas o alcalde debe, dentro de los treinta días siguientes, iniciar los trámites necesarios ... (negritas nuestras)

Una orientación semejante se observa en la reforma del FIDES, de agosto de 2000 (art. 24, segundo aparte) que faculta a las comunidades organizadas para presentar sus proyectos directamente al fondo, "conjuntamente con el acuse de recibo de la solicitud de la cual se pueda inferir el vencimiento del plazo establecido", señala, además, que esos proyectos así presentados por las comunidades organizadas "serán cofinanciados con recursos de la alícuota correspondiente a la Gobernación o Alcaldía a quien se le haya presentado la solicitud".

### 1.3.- La competencia de los puertos

Asimismo hemos creído conveniente adherir breves comentarios a esta otra ley, que también reflejan esa preocupante tendencia a la legislación contradictoria con el texto constitucional en esta materia, es el caso del Decreto con fuerza de Ley General de Puertos.

Con respecto al terna de los puertos, ya en el texto constitucional observamos una contradicción importante entre los artículos 156, numeral 26 y 164, numeral 10.

Artículo 156

Es de la competencia del Poder Público Nacional:

26. El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura. (Negritas nuestras)

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. (Negritas nuestras)

En la Exposición de Motivos de la Constitución nada se dice con respecto a la competencia establecida en el artículo 156, num. 26; y en cuanto a lo establecido en el artículo 164 se limita a señalar:

En la distribución de competencias que corresponden a la Constitución se definen en este capítulo la competencia exclusiva de los estados, manteniéndose y ampliándose las previstas en la Ley Orgánica de Descentralización

Pero también se presenta una contradicción en la Exposición de Motivos de esta Ley, cuando el proyectista expresa:

... El proyecto establece las concesiones, habilitaciones y autorizaciones como figuras contractuales conforme a las cuales el Poder Nacional delegará la competencia nacional en materia de construcción, conservación, administración y aprovechamiento de puertos y demás construcciones de tipo portuario. (Negritas nuestras)

El proyectista pareciera olvidar que la conservación, administración y aprovechamiento de puertos (de uso comercial) ya es competencia estatal por mandato constitucional, y que efectivamente ya era competencia estatal como consecuencia de la transferencia que por Ley, y en desarrollo y aplicación de la cláusula constitucional descentralizadora (art. 137), había efectuado el Congreso en 1989; y, por añadidura, competencia efectivamente asumida por los estados mediante ley estatal, conforme a lo previsto en la LOD; y que además, existe una experiencia de una década en materia de puertos descentralizados.

No obstante, ser cierto lo señalado por el proyectista (Exposición de Motivos) en el sentido de que el "proceso de descentralización portuaria estuvo caracterizado por la ausencia de una ley marco, que estableciera los principios básicos conforme a los cuales la asunción de competencias por parte de los estados regionales habría de regirse", no es menos cierto que ese marco legal, que no se produjo por la ausencia de una política nacional de descentralización que delimitara las competencias y orientara el desarrollo de la descentralización que se iniciaba, al producirse ahora, no puede desconocer lo establecido en la Constitución.

En esta ley, al igual que otras leyes para la descentralización, se denota un sesgo centralista, cuando tiende a confundir la necesaria orientación y coordinación de las políticas, con la supervisión y control de entes estatales por parte de entes nacionales, en evidente contradicción con la autonomía consagrada a los estados en la Constitución (art. 159); esto es lo que observamos, más claramente, en el contenido de los artículos 8, 24 (numerales 2 y 10), 25 y 46 (numerales 1 y 2)

#### Artículo 8

... La República tendrá a su cargo todo lo relativo a ... la supervisión y control de todos los puertos ... en los términos establecidos en este Decreto -Ley (Negritas nuestras) Artículo 24  
Son funciones y atribuciones de la Autoridad Acuática en materia portuaria:

2. Supervisar el cumplimiento de las políticas, lineamientos y normas para ... el mantenimiento de la infraestructura portuaria

10. Supervisar la actividad de los entes públicos ... a quienes les haya sido otorgadas concesiones, habilitaciones o autorizaciones para la ... operación, administración y mantenimiento de puertos ...

(Negritas nuestras)

#### Artículo 25

Las administraciones portuarias dentro de los tres (3) meses siguientes al cierre del ejercicio económico deberán presentar un informe a la Autoridad Acuática, sobre el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Maestro de cada puerto. Artículo 46

Los estados darán cumplimiento a la obligación de mantener el puerto, dentro de los parámetros y en los términos y condiciones que establezca la Autoridad Acuática, de conformidad con la ley. A tales fines, la Autoridad Acuática deberá:

Evaluar los proyectos para el mantenimiento ampliación o modificación de la infraestructura portuaria y otorgar la autorización pertinente

Controlar que el mantenimiento de la infraestructura portuaria se realice de acuerdo con las normas de mantenimiento de instalaciones portuarias que al efecto determine el reglamento (Negritas nuestras)

Pero resulta más intervencionista aun el artículo 47 que establece cual es la conformación del ente estatal descentralizado para la administración del puerto, lo cual es materia de ley estatal.

Hechos estos comentarios, consideramos conveniente hacer referencia a la experiencia mexicana en cuanto a control y supervisión de recursos de los fondos, y es el caso de la Ley de Coordinación Fiscal (art. 46) que da atribuciones a diferentes autoridades de los diferentes niveles del Poder Público y en diferentes etapas, de tal manera que la intervención de las autoridades federales sólo se produce en la fase que va desde el inicio del proceso presupuestario hasta la entrega de los recursos a las entidades federativas; y una vez recibidos los recursos hasta su erogación, la supervisión y vigilancia, así como la fiscalización y el control posterior corresponde a autoridades locales y estatales diversas

## **2.- Hacienda Pública Estatal y fondos para el financiamiento**

Con la centralización fiscal alcanzada en el periodo gomecista, y especialmente con la introducción del principio de la unidad del tesoro, se estructura la Hacienda Pública Nacional (Ley Orgánica del Hacienda Pública de 1918). Y con la Ley Orgánica de Régimen Municipal



de 1978 se regula la Hacienda Municipal, en correspondencia con la establecido en la Constitución de 1961, Pero hablar con rigor del concepto de Hacienda Pública Estatal sólo está planteado a partir de la Constitución de 1999; culminando así un tratamiento lleno de incoherencias e incertidumbre, determinado por la confrontación histórica centralismo - federalismo. Y tal previsión, obviamente, responde a la aspiración de consolidar una federación descentralizada, y el éxito de la descentralización requiere la ordenación de un sistema encaminado a la efectiva realización de autonomía y suficiencia financiera de los entes políticos territoriales, y para que ello se produzca deviene en fundamental dotar de ingresos tributarios adicionales al nivel estatal del Poder Público.

Así en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6 de la Constitución se ordena a la Asamblea Nacional aprobar una ley que desarrolle la Hacienda Pública Estatal, pero esa intención del constituyente no la observamos expresada, en el texto constitucional, como normativa que sirviera de marco para la elaboración de esa ley, y sólo encontramos una referencia a la promoción de las haciendas públicas estatales en el artículo 167, numeral 5. Esa legislación deberá estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad; asimismo deberá referirse a la regulación de los bienes, ingresos y obligaciones de los Estados, y a la administración, conservación y disposición de esos bienes.

La tarea resulta compleja e impone un reto de previsión al legislador, tal como se infiere de lo expresado por el proyectista al referirse a los objetivos de la ley, señalando que ella "se propone crear un nuevo sistema de recursos de las haciendas estatales, adecuado a la realidad y a las necesidades de éstas, a la vez que procede a una nueva ordenación del régimen para su administración. La estructuración del sistema de recursos de los Estados constituye un reto difícil que deberá afrontar este legislador porque significa superar la tradicional falta de vinculación de los recursos financieros del sector estatal con su responsabilidad política, así como aprovechar la oportunidad para modernizar y racionalizar el aprovechamiento de la materia imponible sobre la cual necesariamente inciden los entes políticos territoriales en su acción tributaria." (Exposición de Motivos de la Ley)

Entendemos que el reto no es sólo del legislador, pues el éxito de la descentralización financiera dependerá de los actores regionales, en primera instancia, por la responsabilidad asumida, pero también de los actores nacionales, obligados a comprender esas nuevas realidades; y en manos de los primeros está la actuación eficiente, así como asumir la modernización de las estructuras y gestiones estatales. Es así como pareciera asumirlo el proyectista cuando refiere al impulso del desarrollo de los estados, sentando "las bases para la estructuración y funcionamiento de sus haciendas públicas, bajo una concepción sistémica e integrada, que contribuya a una administración transparente y eficiente, en plena coordinación y coherencia con la Nación" (Exposición de Motivos). En este sentido, no obstante las críticas que se le puedan hacer al articulado de la propuesta, pareciera que en el proyectista no estuviera presente el sesgo centralista observado en el legislador, tanto transitorio como por delegación, en las leyes antes comentadas.

El proyectista, por otra parte, asume la naturaleza de ley de base que serviría de marco normativo para la legislación estatal en esta materia, al establecer parámetros, principios y limitaciones que guiarán la actividad normativa de los estados. Y en su contenido regula las relaciones intergubernamentales, estableciendo mecanismos de cooperación e intercambio de información y medidas de coordinación, así como principios y criterios para las transferencias de recursos del Poder Central al Estatal; también trata sobre las transferencias establecidas en la Constitución como situado, asignaciones especiales y fondo de compensación interterritorial.

Asimismo establece un conjunto de normas que buscan contribuir a la debida coordinación de los tributos estatales entre sí y con los demás asignados a los restantes niveles territoriales, a

fin de evitar la innecesaria heterogeneidad que provocaría una mayor presión fiscal indirecta al contribuyente.

También se establece la asignación a los estados de nuevas fuentes de ingreso de tipo tributario con técnicas y modalidades de delegación de potestades, tales como: "tributos de delegación amplia", contribuciones especiales por mejoras, impuestos por exploración y explotación de minerales no metálicos, impuestos al consumo de combustibles derivados de hidrocarburos.

Otra categoría es la de "recargos sobre los tributos de la nación", fijación de porcentaje adicional a impuesto sobre la renta ISLR de personas naturales, recauda el Poder Central y administra la entidad estatal. También tenemos los "tributos de rendimiento cedido", cesión total: impuesto sobre sucesiones, cesión parcial: el IVA; en este caso el tributo es creado y regulado por ley nacional y recaudado y administrado por los estados, conforme a lo previsto por ella; en el caso del IVA, será administrado por fondos para la descentralización creados por los estados.

Y por último la "participación de los estados en los tributos nacionales", lo recaudado por impuestos al consumo de fósforos, licores, cigarrillos, y lo que corresponde a la República por IVA, cuyo reparto y transmisión se hará por el Fondo de Compensación Interterritorial.

#### **1.4.- Los fondos**

Además de las previsiones sobre la Hacienda Pública Estatal y las asignaciones económicas especiales, en la Constitución está previsto el Fondo de Compensación Interterritorial, que estará a cargo del Consejo Federal de Gobierno; pero también podrán ser creados otros fondos, conforme a lo previsto en el numeral 13 del artículo 156 constitucional, que ha servido de fundamento para la nueva creación del FIDES, pues la nueva ley (25 - 08 - 2000) no se produce como reforma de la anterior.

#### **El FIDES**

Este fondo es creado con la finalidad de promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados y municipios, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines (art. 1)

Aparte de la crítica señalada con anterioridad, podemos destacar que el objeto de este fondo es apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, compensación territorial y desarrollo regional (art. 12); aunque, lamentablemente el sesgo centralista señalado en crítica anterior, pareciera no permitir el desarrollo regional al pretender garantizar la eficiencia mediante la supervisión regional, en lugar de promover el desarrollo independiente y la modernización de la gestión estatal como verdadera garantía de eficiencia.

El fondo es un servicio autónomo sin personalidad jurídica y está adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo (art. 1 l), antes adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores, quien actuaba en coordinación con CORDIPLÁN.

La distribución de los recursos (art. 6) se hará conforme a las variables: población (45%), extensión territorial (10%), menor desarrollo relativo (45%), según diagnóstico de pobreza y criterios de solidaridad y compensación interterritorial; indicador éste, de revisión periódica y aprobado por el Presidente en Consejo de Ministros.

También se prevé la participación de las comunidades tanto en el financiamiento de proyectos, como en las actividades de seguimiento y control de obras ejecutadas por estados y municipios con recursos del Fondo; para lo primero se prevé que un 20% por lo menos de

los recursos asignados estados y municipios será utilizado para financiar proyectos de las comunidades organizadas.

### **Compensación interterritorial**

Destaca el proyectista de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal que la norma constitucional busca "el financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de la regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de la distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo" (art. 185); se aspira atenuar los desbalances propios de un desarrollo desigual de las regiones.

Los recursos del Fondo estarán determinados por un monto mínimo equivalente al 6,75% de lo recaudado por IVA y el total de lo recaudado por impuestos al consumo de fósforos, licores, cigarrillos (aproximadamente 0,7% del PIB); y serán distribuidos en un 60% para los estados, un 38% para los municipios y el Distrito Metropolitano de Caracas y 2% para las comunidades indígenas.

A fin de compensar los desbalances y desequilibrios entre los estados, se interpreta que los desequilibrios interterritoriales se expresan como diferencias en necesidades de recursos fiscales para atender a la demanda de bienes y servicios públicos, y como diferencias de financiamiento de las entidades para proveer esos servicios públicos; y se recurre a los criterios siguientes, para distribuir un 25%, según cada uno de ellos:

Índice de desarrollo interhumano: se aspira compensar de acuerdo al rezago relativo con respecto a esperanza de vida de su población, logros en materia educativa (analfabetismo, matrícula) y poder adquisitivo de sus habitantes; se proporcionará recursos a aquellas entidades con mayores deficiencias en esos indicadores

Ingreso per capita. Se compensa en mayor medida a las entidades cuyos hogares registran una menor capacidad para generar ingresos.

Índice de pobreza: porcentaje de hogares con ingreso por debajo de una línea de pobreza, dos canastas alimentarias, en proporción a hogares en similar situación en el país.

Esfuerzo tributario relativo. Se retribuye en mayor proporción a las entidades que contribuyan en mayor medida a financiar por sus propios medios y capacidades la provisión de los bienes y servicios públicos a sus comunidades. No se compensa el incremento absoluto de lo recaudado, sino la proporción del esfuerzo recaudador con respecto al potencial generador de recursos propios. Se hará en una escala progresiva que se determinará en el reglamento

Lo que le corresponde a los municipios y el Distrito Metropolitano de Caracas se distribuirá un 70% según su población y 30% en partes iguales. En cuanto a las comunidades indígenas se hará contra presentación de proyectos.

Los recursos deberán ser administrados según los principios de transparencia, automaticidad, simplicidad, productividad y control. Se prevé el diseño e instrumentación de un sistema integrado y automatizado de evaluación, seguimiento y control técnico y financiero de los proyectos y programas financiados con recursos del Fondo, mediante un órgano de control interno. El destino de los recursos del fondo se someterá a controles por el Consejo Federal de Gobierno, y serán considerados por la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República.

Consideramos de importancia para el efectivo financiamiento de la descentralización que este fondo sea manejado por el Consejo Federal de Gobierno. Pero no terminamos de entender lo

previsto con respecto al destino del FIDES según lo previsto en las disposiciones transitorias y forales del articulado del proyecto, a menos que se trate de su eliminación y absorción tal como creímos entenderlo en un foro que se realizara en la AN con respecto a la Hacienda Pública Estadal.

## **EL NUEVO MUNICIPIO Y SUS PERSPECTIVAS**

### **1.- Nuevo municipio**

Para 1998 ya se había avanzado importantemente en el diseño de la normativa que reformaría el régimen municipal, la coyuntura electoral no permitió que se le diera continuidad a aquella discusión que venía realizándose de manera participativa por parte de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados del extinto Congreso de la República. El debate constituyente de 1999 incluyó, en buena parte, los criterios que se venían manejando en aquella discusión, y de alguna manera han sido recogidos en el texto de la nueva Constitución. Corresponderá a la Asamblea Nacional darle el marco legal a ese nuevo régimen municipal, con una nueva Ley que habrá de ser una ley marco no uniformista como la aún vigente; asimismo corresponderá a los Estados atender a la organización de sus municipios, conforme a ese nuevo marco, y a las autoridades municipales crear la normativa local que permita el desarrollo de las municipalidades. Será una tarea de gran importancia para los municipios venezolanos.

A los efectos de los objetivos de este trabajo, nos referiremos, a manera de esquema, a los parámetros que nos fija la Constitución vigente para hacer realidad ese nuevo régimen municipal (Brewer Carías, 2000; Naime y Dinizi, 2000; Combellas, 2001).

#### **Territorio:**

El territorio venezolano se organiza en municipios, no se divide en municipios. Esto podría contribuir a superar la errónea interpretación que hasta ahora ha influido en la creación de municipios y parroquias (art. 16)

Municipio: unidad política primaria de la organización nacional, goza de personalidad jurídica y autonomía, dentro de los límites de la Constitución y la Ley (art. 168, encabezamiento). La Ley deberá establecer criterios flexibles para el régimen de creación, pero deberá ser rigurosa a los efectos del necesario cumplimiento de los requisitos que establezca.

Distrito Metropolitano: conformado por dos o más Municipios de una misma entidad federal (áreas metropolitanas). Tal como se planteó en la propuesta de reforma de 1998, esta materia debería ser regulada por ley especial, la que de acuerdo con la Constitución, podrá establecer diferentes regímenes distritales. La creación y organización le corresponde al Consejo Legislativo, previa consulta popular. En el caso de municipios de distintas entidades federales, le corresponde la decisión a la Asamblea Nacional (art. 171 y 172)

Parroquia. El Municipio podrá crear parroquias, por iniciativa vecinal o comunitaria, pero ellas nunca serán asumidas como divisiones exhaustivas del territorio del Municipio (art. 173). Sólo deberá haber parroquias en las realidades municipales que lo requieran. La Ley deberá otorgarle funciones definidas, a fin de hacer efectiva la existencia de estas entidades.

#### **Organización:**

Se rige por la Constitución, leyes orgánicas nacionales, Constitución estadal y leyes estadales (art. 169, encabezamiento).

La ley deberá establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración. La Constitución niega el uniformismo de la actual Ley (art. 169, único aparte)

Mancomunidad y modalidades asociativas intergubernamentales. La mancomunidad no es una entidad territorial; es el producto de la voluntad asociativa de entes territoriales. En principio se trata de la asociación de entidades de carácter local, pero la nueva Constitución prevé la asociación intergubernamental, lo que nos hace pensar en la posibilidad de acuerdos asociativos Estado-Municipio(art. 170)

#### **Alcalde: (art. 174)**

Organo de gobierno y administración. La nueva Ley deberá atender a la definitiva separación de funciones previendo la designación del presidente de la Cámara Municipal

Primera autoridad civil. Esto obliga a atender el problema del registro civil, materia en la que la ley deberá prever mecanismos que eviten las confrontaciones que se han presentado.

Venezolano, mayor de 25 años (se aumenta la edad)

Periodo: 4 años; elegido por mayoría; tal como estaba previsto en la propuesta de reforma de 1998

Reelección inmediata por un periodo más, por una sola vez

#### **Concejo: (art.175)**

Organo que cumple la función legislativa

Los concejales serán elegidos en la forma prevista por la Constitución. La ley establecerá número y condiciones de elegibilidad

#### **Contraloría: (art.176)**

Organo contralor, de vigilancia y fiscalización

Dirigida por Contralor Municipal, designado por el Concejo, mediante concurso público

Goza de autonomía No es órgano auxiliar del legislativo municipal

#### **Autonomía:**

#### **Permite al Municipio:**

La elección de sus autoridades (art.168, num. 1)

La libre gestión de las materias de su competencia (art.168, num. 2)

La creación, recaudación e inversión de sus ingresos (art.168, num. 3)

Y sus actos sólo pueden ser impugnados ante los tribunales competentes (art.168, segundo aparte)

#### **Participación:**

Se incorpora el concepto de participación ciudadana al desarrollo de la gestión municipal. "... sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados ..." (art.168, primer aparte)

## **Competencia:**

En su contenido, la nueva Constitución resulta más generosa que la anterior en materia de competencia municipal, al establecerlas de una manera amplia, destacándose en su amplitud las siguientes:

Ordenación territorial y urbanística  
Vialidad urbana  
Ambiente  
Salubridad y atención primaria en salud  
Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico

Debemos, entre ellas, destacar la importancia de la incorporación de la Justicia de Paz como materia competencia de los municipios. Aunque también es un tema a ser tratado en un trabajo aparte, consideramos conveniente señalar que deberá ser reformada la Ley Orgánica de Justicia de Paz, a efectos de ser adaptada a la nueva fundamentación constitucional (art.178 y 258), y hacerlas correcciones requeridas según el examen de la experiencia vivida, y a los fines de animar el desarrollo de esta modalidad alterna para la solución de conflictos. También debemos alertar acerca de la preocupación que genera los comentarios expresados por Alirio Naime y Ana Deniz (2000:149-150), también manifestada en los foros que con motivo de la reforma de la LORM se realizaron en 1997 y 1998, en el sentido de atender a las posibilidades reales o las limitaciones que tiene el municipio para enfrentar el reto de la respectiva prestación del servicio, en casos como el de la electricidad, acueductos y cloacas. La ley deberá delimitarlo que corresponde al municipio en estas competencias concurrentes.

## **2.- Proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal**

Existe un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal presentado por la Comisión Mixta de la Asamblea Nacional creada para su elaboración; y se ha planteado la pronta apertura de la respectiva consulta, retardada por los inconvenientes producidos, a comienzos de año, por la tensión vivida en el Parlamento como consecuencia de la elección de su Directiva, en un ambiente dominado por la incertidumbre sobre los votos que garantizarían la mayoría requerida, y luego por las consecuencias del debate sobre lo ocurrido desde el 11 al 14 de abril, y la tensión vivida hasta ahora.

Ese Proyecto es producto del trabajo realizado desde mayo hasta finales de 2001, iniciado por el equipo de diputados y asesores de la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, con una amplia consulta desarrollada en diversos escenarios del territorio nacional, con la activa participación de diversas expresiones del sector público y privado, comunidades organizadas, autoridades y funcionarios municipales y estatales, universidades, diputados regionales y nacionales y numerosos ciudadanos. Posteriormente se constituyó una Comisión Mixta para la elaboración del Proyecto de Ley, entre las Comisiones permanentes de Política Interior, que había iniciado el trabajo, la de Participación ciudadana y la de Administración y Servicios, se constituyó nuevos equipos, y se continuó el análisis de las propuestas que habían sido presentadas con aportes de los nuevos actores del proceso. En la confección del proyecto se animó la conformación plural de espacios de análisis y discusión, que permitió recoger "la diversidad de opiniones de todos los factores involucrados en ese largo, complejo e integral proceso de consulta y elaboración", (Exposición de Motivos) lo que permitiría esperar un buen texto legal.

En cuanto a la nueva denominación, el proyectista considera que "el uso del adjetivo "Régimen Municipal" ... se convierte en insuficiente e inapropiado...", lo cual se fundamenta en las siguientes razones:

La calificación de Poder Público que otorga la nueva Constitución

La condición inferior del campo de aplicación de la normativa que ese adjetivo ampara

El rango superior del objeto de la ley que ordenan las nuevas disposiciones constitucionales

El carácter de innovación en el cuerpo doctrinario que implica los principios y preceptos relativos al ámbito del Poder Municipal y la amplia transformación en el orden de las relaciones administrativas, políticas y sociales instituida para el marco de la vida local a partir del mandato constitucional.

De acuerdo con el proyectista el resultado de esta "creación legislativa debe ser el de un Poder Público Municipal modesto pero capaz de constituir el orgullo de una ciudadanía transformadora" que atienda a los retos de desarrollo social y económico en el marco de la democracia participativa y la disciplina de la gestión expresada en principios de transparencia, servicio público, sostenibilidad, solvencia fiscal, efectividad y eficiencia, rendición de cuentas y evaluación de desempeño. Y concibe "la esperanza del Municipio posible" como una entidad político territorial que pueda ser un escenario eficiente de la democracia local, con instituciones de gobierno y administración comprometidas con el más estricto cumplimiento del principio de legalidad, apropiadamente dotada de medios financieros y de gerencia y sometida a evaluación de gestión; un espacio y un instrumento institucional para el ejercicio del derecho de los ciudadanos a ser protagonistas efectivos en la formulación, ejecución y control de la gestión pública; una instancia de gestión planificada y ordenada del territorio. (Exposición de Motivos)

Asimismo, en el articulado del proyecto se puede observar la continuidad del debate abierto y participativo que se había iniciado en los años finales del extinto Congreso (1997 y 1998), cuando se aspiraba reformar la todavía vigente LORM, espíritu que también formó parte del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente y que se ha expresado con semejante coherencia en el contenido del texto constitucional en esta materia. La revisión de aspectos particulares acerca del contenido de ese articulado, será tratado en otra oportunidad.

### **3.- Perspectivas de gestión pública municipal**

Si partimos de la apreciación manifestada en otras oportunidades de que la Constitución de 1999 brinda un mejor marco regulatorio para el desarrollo de la federación descentralizada, y agregamos que también contiene una mayor nitidez en cuanto a la regulación del Municipio, además con un marco normativo para la democracia participativa, tendríamos que concluir que hay buenas perspectivas para el desarrollo de la gestión municipal.

No obstante es bueno alertar, siguiendo a Juan Jacobo Escalona (En: Gerencia Municipal; 1993), que "los estudios sobre el municipio han adolecido, frecuentemente, de enfoques parciales, la mayoría de las veces dirigidas a su tradición histórica, a su significación en el ámbito de la ideología democrática y a su conceptualización puramente jurídica", que no debemos buscar en el pasado las claves para una mayor y mejor prestación de servicios y una mayor calidad de desempeño de órganos municipales; y que debemos comprender que el municipio "en esta época de turbulencias no obtendrá más apoyo que el derivado del valor que la propia comunidad atribuya al servicio que presta, del compromiso ético con las metas que tiene señaladas y de los efectos materiales que produzca la acción en los ámbitos en que ella se ejerza y aun más allá

También debemos entender que el gobierno municipal "es un lugar de encuentro entre todos los niveles del gobierno y establece un vínculo primario entre la población y el Estado"; y que para que haya gerencia municipal se requiere capacidad de actuación con generación de apoyo, medios y ambiente en el cual se pueda lograr los objetivos planteados, y para ello se necesita "un equipo gerencial eficaz hasta el último y más pequeño nivel de ejecución", que entienda, además, que su desempeño "depende igualmente del concurso de todos los ciudadanos", quienes deberán entender la necesidad de su colaboración "como participantes activos en el quehacer diario" (Kelly,1993)

## **LA CRISIS POLITICA ACTUAL Y EL PAPEL DE ESTADOS Y MUNICIPIOS PARA ALCANZAR LA GOVERNABILIDAD DEMOCRATICA**

El Gobierno del Presidente Hugo Chávez comenzó con altos niveles de popularidad, respaldo y reconocimiento, generado entre otras razones por las expectativas de cambio surgidas tiempo antes de su elección y afianzada por su inobjetable triunfo electoral; asimismo por las expectativas de estabilidad democrática reflejadas por sus discursos de la noche del 06 y la madrugada del 07-12-98: lo primero afectaba a sus votantes, aunque también a algún sector de los que no votaron por él, de actitud no conservadora; lo segundo era sentido por algunos de los que no votaron por él que, aunque con algo de espíritu conservador, apostaban a la paz democrática. No fue así para aquellos de espíritu conservador que erróneamente, siempre han visto en él y sus seguidores al fantasma del comunismo, éstos han sido los menos. Pero, paradójicamente, con el tiempo la visión errónea de esa minoría "anticomunista" y de otra minoría que, ubicada del lado del Presidente Chávez, por comodidad, podríamos identificar como "comunista", "pro-comunista" o simplemente "izquierdista", en el mejor sentido de las tesis leninistas (la enfermedad infantil); ambas ciegas ante el dato real y objetivo de la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la URSS, han incidido, conjuntamente con la orientación personalista del liderazgo del Presidente, caracterizado por un discurso agresivo y divisionista, con ciertos rasgos de manifestación religiosa o mágico-religiosa, en el clima que ha reinado, en el pueblo venezolano.

Todo esto, aderezado por la falta de un proyecto de país, visión de Estado totalmente ausente en ambos bandos.

Desde diciembre de 2001 se ha venido afianzando un espíritu de confrontación fratricida entre los venezolanos, que hace recordar el triste pasado del siglo XIX, escenario al cual no queremos regresar, se han profundizado las diferencias y se ha polarizado el clima político y social del país, con la suicida amenaza de los extremos de ambos lados de producir una guerra civil.

En los venezolanos se ha producido un terrible problema de salud mental pública, expresado en la angustia que vive la mayoría del pueblo venezolano, y que en buena parte se debe a la incertidumbre de no saber a donde va nuestro país, y el futuro gris que se avizora; a lo que ha contribuido el discurso presidencial, que sólo ha tenido una breve moderación después del 11 de abril, la evidente división y debilitamiento institucional de la Fuerza Armada y la desorientación de una oposición que, sin una propuesta clara, siguiendo el mismo juego del discurso presidencial, ha centrado todo en la salida del Presidente Chávez.

Se entiende que la gran mayoría de los venezolanos, siendo partidarios o no del Presidente Chávez, parecieran encontrarse en el centro, sin ningún medio de cohesión que impida el triunfo de los extremos. Y aunque esta aseveración podría interpretarse como una actitud angustiada de no ver salidas o la luz al final del túnel, debemos agregar, sin embargo, que se ha evidenciado diferencias de orientación en lo que se conoce como oposición, sin que esto haya significado fisuras o amenazas de división, simplemente emergen diferencias en uno de los bandos que pudieran contribuir a darle una mejor orientación a la actuación de la



oposición; y que reflejada en la realidad política venezolana ayudaría, de alguna manera, a que las diferencias existan, se toleren y sean manejadas también en el bando del Gobierno nacional, donde pareciera surgir, también, diferencias. Sólo afectando el monolitismo de ambos bandos, buscando la despolarización del país, podremos sentarnos más tranquilos a la "mesa de diálogo", en sede neutral y con ayuda de terceros, para administrar nuestras diferencias y ponernos de acuerdo en las bases mínimas de un proyecto de país, con un piso sólido de acuerdos, que en un nuevo pacto, no excluyente, permita que caminemos, en un sistema más o menos estable, hacia nuestro futuro como país.

Este sería el marco que nos permitiría abordar el papel que en esta crisis pudieran jugar estados y municipios.

Si partimos de la premisa antes planteada, del pacto federal nacido en 1811 y renovado, tanto en la Constitución de 1961 como la de 1999, debemos afirmar que cualquier acuerdo nacional por un proyecto de país pasa por confirmar las cláusulas de ese renovado pacto federal, para, en efecto, poner en práctica las interrelaciones que administren la vida de la federación descentralizada declarada por el constituyente de 1999. Y esto incluye no ceder a la tentación de revivir la histórica tendencia a oponer municipios a estados, para favorecer el centralismo. En este sentido, comenzamos por destacar los gestos de gobernación hechos por el Presidente Chávez, después del 11 de abril, de reunir, el todavía no conformado, Consejo Federal de Gobierno. Así para el 18 de abril fue convocado por el Presidente, sin que hasta los momentos se haya dictado la Ley prevista en el artículo 185 constitucional que regularía la forma de ser representada la sociedad organizada. La importancia de esa reunión residía en la creación de un escenario para la concertación federal, en el que se podría trabajar para alcanzar los necesarios acuerdos que permitieran la reducción de la tensión entre los tres niveles del Poder Público para avanzar en la gobernación del Estado federal descentralizado. Sólo los encuentros entre los representantes de esos distintos niveles permitirá hablar de algún grado de gobernabilidad de la federación descentralizada. Hasta el momento de terminar la redacción de este trabajo no se ha dictado la Ley del Consejo Federal de Gobierno, por lo que no se ha hecho operativo el funcionamiento de esa instancia de coordinación y planificación; no obstante, aun con dificultades, se dieron pasos en la necesaria concertación para la gobernabilidad de la federación, en lo que podemos destacar el llamado "Consenso de Anzoátegui" y la conformación de los consejos locales de planificación.

De la reunión de la Asamblea Extraordinaria de la Asociación de Gobernadores, celebrada en Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui el 08-0602, con la participación del Vice-Presidente Ejecutivo, surgió un importante acuerdo, fundado en el espíritu de "un compromiso de firme apoyo al orden constitucional y democrático", y en rechazo a "cualquier propósito destinado a imponer al Pueblo Venezolano salidas de fuerza que quebranten el ordenamiento jurídico de la Nación". Asimismo se invocó "el más absoluto respeto hacia las instituciones de la República y los poderes legítimamente constituidos" y se "ratifica que cualquier cambio político e institucional, debe realizarse a través de los mecanismos previstos en la Constitución"

Los gobernadores consideraron "tarea urgente impulsar el proceso de dialogo nacional, en forma franca y abierta a todos los sectores, con el propósito de restablecer la convivencia de los venezolanos y garantizar un clima de armonía y respeto que permitan impulsar el desarrollo, contribuyendo a solucionar los problemas sociales y económicos que enfrenta la Nación"

Las cláusulas del acuerdo se refieren a las relaciones intergubernamentales y muy especialmente a las vinculadas al tema del financiamiento de la descentralización, tratado en líneas anteriores, así como al incumplimiento y atraso en los mecanismos de redistribución. Vale la pena destacar al efecto, el compromiso contenido en la cláusula octava, el cual es del

tenor siguiente: "Impulsar y profundizar el proceso de descentralización, en cumplimiento a los postulados establecidos en la Constitución vigente. A tales fines, ambas partes se comprometen a contribuir dentro de sus posibilidades a dar impulso en la Asamblea Nacional para la promulgación de leyes tales como Consejo Federal de Gobierno, Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal y Fondo de Compensación Interterritorial, así como la revisión simultánea de las leyes de Fondo de Estabilización Macroeconómica, de Descentralización, FIDES y LAEE, teniendo en cuenta la sostenibilidad de largo plazo de las Finanzas Públicas. Los mencionados proyectos legislativos se discutirán bajo urgencia parlamentaria"

Después de celebrar este acuerdo se han producido reclamos públicos, de parte de los gobernadores, por incumplimiento; situación que no ha sido superada, produciendo grandes dificultades en gobiernos regionales y alcaldías lo que ha llevado a una situación de asfixia financiera sentida por gobernadores y alcaldes.

Lamentablemente tanto las reuniones del Consejo Federal de Gobierno como de la Asociación de Gobernadores han quedado como simples gestos a favor de la gobernabilidad del Estado federal; asimismo no se ha aprobado ninguna de las leyes referidas.

A su vez, en la Asociación Nacional de Alcaldes se produjo una división por la derrota sufrida por los partidarios del Gobierno Nacional en la elección de su directiva. La respuesta del llamado "sector oficialista" ha sido el paralelismo, conformando una Asociación "Bolivariana" de Alcaldes; pero lo más grave ha sido la presencia del Vice-Presidente Ejecutivo en el respectivo acto.

Por su parte, la Asamblea Nacional ha dictado una Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Sin bien es cierto que está previsto en la Constitución la regulación legal de la participación de los representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, ello ha podido formar parte de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal que está en discusión; no obstante pareciera que el legislador nacional está actuando a retazos, dando respuestas a cuestiones circunstanciales y según los intereses muy particulares de la actual mayoría parlamentaria, sin obedecer a una agenda legislativa. Al revisar el texto de esa ley se observa el mismo apuro que ha caracterizado la producción normativa desde la segunda discusión en la Asamblea Nacional Constituyente, lo que deriva en la producción de textos con muchos errores, y en este caso debemos destacar las dudas que surgen sobre la funcionalidad de estas instancias de planificación, tanto por el número de sus integrantes como por el de las funciones que se le atribuyen en la ley; pareciera que el legislador no tuvo claro que tipo de organización estaba estructurando.

A esto hay que agregar la tensa situación vivida en el marco de la convocatoria y realización del referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República; así como de la necesaria realización de las elecciones de gobernadores y alcaldes. Sobre esta expectativa se extiende el manto de incertidumbre provocada por la actuación del CNE.

En todo caso, aun cuando se observan dificultades en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales y en la funcionalidad de la federación, podríamos aspirar, una vez superada la coyuntura de referendo y elecciones regionales y locales, a que se produzcan algunos avances para la gobernabilidad del Estado federal descentralizado, siempre que las partes que protagonizan la confrontación nacional hayan entendido, desde ambas ópticas, la necesidad de saber administrar las contradicciones y conflictos propios del gobierno de la federación, aunque no se esté totalmente del lado de la descentralización. Sobre esta expectativa se extiende el manto de incertidumbre provocado por la actuación del C.N.E.

## **ALGUNAS CONCLUSIONES**

Entendida la gobernabilidad como responsabilidad compartida del conjunto del sistema político y de los actores que lo constituyen, en Venezuela vivimos una situación de

ingobernabilidad desde finales del año 2001, expresado en un delicado alto índice de fragmentación partidista, un descenso en los niveles de legitimidad del gobierno, y una muy baja eficiencia y eficacia de la distribución gubernamental; pues la institución partidista se ha debilitado al extremo, se ha afectado el apoyo popular al gobierno, a pesar de haber obtenido un elevado respaldo electoral en su momento, agravado por la calidad de la tensión y del rechazo que expresa la llamada "ilegitimidad de desempeño"; y todo esto complementado por la evidente incapacidad gubernamental para responder a las demandas de los diversos sectores del país, agravada esa ineficiencia por altos y conocidos niveles de corrupción.

Se han profundizado las diferencias y se ha polarizado el clima político y social del país, con la suicida amenaza de los extremos de ambos lados de producir una guerra civil. Así sólo con la despolarización del país, podremos sentarnos más tranquilos a la "mesa de diálogo", en sede neutral y con ayuda de terceros, para administrar nuestras diferencias y ponernos de acuerdo en las bases mínimas de un proyecto de país, con un piso sólido de acuerdos, que en un nuevo pacto, no excluyente, permita que caminemos, en un sistema más o menos estable, hacia nuestro futuro como país.

Pero cualquier acuerdo nacional por un proyecto de país pasa por confirmar las cláusulas del renovado pacto federal, y entender la importancia de la creación de un escenario para la concertación federal para alcanzar los necesarios acuerdos que permitan la reducción de la tensión entre los tres niveles del Poder Público, y avanzar en la gobernación del Estado federal descentralizado.

Aun cuando se observan dificultades en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales y en la funcionalidad de la federación, podemos aspirar a que haya algunos avances para la gobernabilidad del Estado federal descentralizado, siempre que se entienda la necesidad de administrar las contradicciones y conflictos propios del gobierno de la federación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ACEDO MACHADO, ALFREDO (1994). El Fondo de compensación territorial. En: Federalismo fiscal: el costo de la descentralización. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

ARCAYA, MARIANO (1971). Constitución de la República de Venezuela. El Cojo C.A.

BREWER-CARIAS, ÁLLAN R (1984). Derecho Administrativo. Tomo I. Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCY Caracas.

(1990) Leyes para la descentralización política de la federación. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

(2000) La Constitución de 1999. Editorial Arte. Caracas.

COMBELLAS L., RICARDO (2001). Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Me Graw Hill. Caracas.

COLOMER VIADEL, ANTONIO (1990)

Introducción al constitucionalismo Iberoamericano. Ediciones de Cultura Hispánica. Madrid.

(1995) Constitución, Estado y Democracia en el umbral del siglo XXI. Ediciones Nomos. Valencia.

DE LA CRUZ, RAFAEL (1992). La estrategia de la descentralización en Venezuela. En: Descentralización. Gobernabilidad. Democracia. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

DELFINO, MARIA DE LOS ANGELES (1997). La descentralización en Venezuela. Parámetros constitucionales y legales. PNUD - COPRE. Caracas.

GONZALEZ DE PACHECO, ROSA AMELIA (2001). Reforma del Estado y descentralización en Venezuela: percepciones y comportamiento del votante. En: Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000

HENAO HIDRON, JAVIER (1998). El Poder Municipal. Editorial Temis. Bogotá.

La descentralización. Una oportunidad para la democracia. COPRE. Vol. 4. Caracas. 1989

LUCAS VERDÚ, PABLO (1986). Curso de Derecho Político. Vol. 1I. Edit. Tecnos. Madrid.  
MASCAREÑO, CARLOS (1996). Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas.  
CENDES. Caracas.

(Coordinador). (1998) Descentralización, gobierno y democracia.

GERENCIA Y GESTIÓN LOCAL -CENDES. Caracas.

NAIME, ALIRIO Y DINIZI, ANA P. (2000). Estados y Municipios en la Constitución de 1999. Paredes Editores. Caracas.

ORPEZA MARTINEZ, HUMBERTO (2001). Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre. Editorial Trillas. México.

RECURSO DE INTERNET

Álvarez, Ángel (pag. Consultada el 31-03-02) [han://www.globovision.com/eltema/2002.03/gobernabilidad/politologo2/index.shtm](http://www.globovision.com/eltema/2002.03/gobernabilidad/politologo2/index.shtm)

The Britihs Council ¿Qué es la gobernabilidad? [on-line]. [hti:l/// www globovision com/eltema/2002.03/gobemabilidad/q.uees/index.shtml](http://www.globovision.com/eltema/2002.03/gobemabilidad/q.uees/index.shtml)