

**CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROBLEMAS Y LOGROS DE LA
DESCENTRALIZACION EN VENEZUELA
(Estudio comparado de Perú)**

**Dra. Marie Picard de Orsini
Directora del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo**

SUMARIO

- I.- Comentarios iniciales.
- II.- En torno a la descentralización, desconcentración y nuevo federalismo.
- III.- Factores que retardan el nuevo federalismo y la descentralización en Venezuela.
- IV.- Estudio comparado: La descentralización en Venezuela y Perú.
- V.- Conclusiones. Bibliografía.

I. COMENTARIOS INICIALES

1.- Los esfuerzos de los últimos años en la Reforma Constitucional no sólo en Venezuela sino en toda Latinoamérica, institucionalizados principalmente, aunque no en forma exclusiva, por Colombia, Brasil, México, Perú, Venezuela, han permitido vislumbrar un cambio constitucional y marcar una evolución con una nueva perspectiva. Ya no estamos ante el deslumbramiento inicial que fue principalmente doctrinario, durante estos últimos años se han vivido nuevas experiencias y también dificultades de todo orden para llegar al verdadero cambio: Hemos ido viendo con el correr del tiempo que la reforma debe ser mucho más profunda que como se le concibió inicialmente. La sola modernización y la complejidad no son, a veces, verdaderos cambios, sino en verdad el encubrimiento de la estructura tradicional. Tenemos que tener cuidado al usar el Derecho como instrumento de cambio, la reforma no es fin en sí misma, es un medio para que de ella surja un nuevo país que podemos sintetizar en las frases: Qué reformar? Cómo reformar? Qué no reformar?

La misión del constitucionalista en los países en vía de desarrollo es el de fijar el rumbo, el esclarecimiento de problemas concretos poniendo énfasis en la vigencia, lo que nos puede llevar a las reformas constitucionales estatales, que es donde el Derecho Público se hace cada vez más sensible a la recepción de normas jurídicas de carácter organizativo.

2. Las consideraciones que presentamos en este estudio tienen sólo aspiraciones de servir de reflexión sobre el tema FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION. Estas consideraciones sólo tienen la pretensión de analizar un tema que en Venezuela está cobrando gran importancia, ya que el Federalismo está recobrando importancia, el Federalismo está cobrando vitalidad, el Federalismo ha sido uno de los aspectos donde el carácter nominal de la Constitución se ha hecho notorio y la descentralización es un proceso de transformación estructural que afecta directamente a la democracia moderna.

Como corresponde a la índole de estas reflexiones y debido al cúmulo de situaciones principalmente políticas y jurídicas que se presentan, nuestro enfoque debe ubicarse en América Latina que se encuentra penetrado en este tema por una difícil situación: Su modelo normativo constitucional fue la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, pero la metodología de la aplicación fue romanista continental europea. Al adoptar nuestros pueblos el sistema presidencialista-ejecutivo fuerte-aceptó el régimen racionalista liberal basado en la preeminencia de la ley general y abstracta como fuente de decisión de los problemas jurídicos. Los elementos centralizadores han hecho que un pseudo federalismo haya sido elemento de lucha de dos extremos: Una idea y una realidad y de su confrontación surge actualmente un "nuevo federalismo" que emerge como una verdadera necesidad, inspirado,

como dijimos, en el sistema norteamericano, pero connotas distintas y peculiares que con los años se han acentuado y que seguirán hasta que se constituya un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades de nuestros países.

América, dominada por España, se encontraba gobernada desde el centro por el Virrey, representante directo de la Corona Española, la centralización del poder evitaba el desarrollo de las provincias, en especial las lejanas, que por carácter de gobierno propio dependían directamente del Virrey y hacía que los hombres carecieran de libertades políticas y se encontraban bien lejos de la democracia. En tal situación, principalmente en los primeros años del siglo XIX surgió la corriente descentralizadora que buscaba restar poder al centro para otorgarlo a las provincias, para su mejor gobierno. Al establecer el proceso de independencia en 1810, en los Estados latinoamericanos se produjo un proceso parecido al que había sucedido en Estados Unidos que se caracterizaba, por un lado, por la independencia en relación a la Metrópoli y, por la otra, la unión de las diversas provincias distantes, aisladas y autónomas que conformaban unidades organizativas superiores.

Estos esquemas fueron el escenario de la expresión pública de los deseos descentralizadores provenientes de las provincias americanas, que buscaban liberarse del excesivo poder del centro y marchar a un régimen de más libertad.

El federalismo de los países latinoamericanos: México, Argentina, Brasil, Venezuela, se cataloga como inspirado en el federalismo norteamericano principalmente (Constitución de 1787). El federalismo de los países que han adoptado ese sistema, se mide generalmente por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano, al iniciar deliberadamente ese sistema, le hemos imprimido nuestros propios rumbos.

Sin embargo, pensamos que nuestro federalismo como el de otros países latinoamericanos tiene un carácter sui géneris, que no es una imitación extralógica del modelo norteamericano, sino que es consecuencia de los deseos del pueblo por gozar de un régimen donde pudiera realizarse la democracia sin perder la unidad del Estado, y para esto se busca descentralizar el poder, restarlo al gobierno central y otorgar a las provincias o estados, una autonomía que al principio el centro les negaba. La forma federal del Estado Venezolano se adoptó en 1811 y nos ha acompañado durante toda nuestra Historia Constitucional.

3. Venezuela es un país federal en los términos consagrados en la Constitución, formalizándose el sistema de Federación centralizada, mientras que la esencia del sistema federal es la descentralización y el fortalecimiento de la vida local en el marco de la dinámica nacional. En Venezuela, sin embargo, la normativa de la Constitución de 1961 ha permitido a través de los artículos 137 y 22, un proceso descentralizador dentro del marco general de la Reforma del Estado que, a veces avanza y otras retrocede; se ha logrado a través de la Ley Orgánica sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, la elección directa de los gobernadores y a través de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ciertas atribuciones a los Estados y Municipios que en ocasiones no han sido asumidas por los órganos del poder estadoj, quizás pensando que éstas puedan conducir al país a la desintegración.

El nuevo federalismo a través de la descentralización es una reacción racional frente a los excesos cometidos por la centralización política y administrativa.

De la descentralización estadoj y local podríamos pasar al camino de la regionalización que nos llevaría a establecer mejoras en las estructuras y sistemas de las administraciones estatales y municipales, y así lograr el verdadero desarrollo nacional, dentro de un verdadero desarrollo general.

4. El sistema político venezolano, se caracteriza por tres elementos, los cuales son: EL REGIMEN DEMOCRATICO, EL SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL CON Matices Parlamentarios y la peculiar forma de Estado Federal

CENTRALIZADA EN VIAS DE DESCENTRALIZACION. El objeto de la presente investigación es el de analizar este último elemento, pero con relación a las dos primeros.

Nos parece útil establecer que cada vez con más frecuencia se está haciendo alusión al descentralismo en los Estados Federales latinoamericanos: México, Brasil, Venezuela, y esa necesidad proviene del hecho mismo del federalismo como una modalidad descentralizada de la organización del Estado. No debemos olvidar que los países de sistema unitario también pueden ser descentralizados, al respecto dedicaremos algunas reflexiones al desarrollo del proceso de descentralización del Perú, estableciendo, en la medida de lo posible, las diferencias y las similitudes a fin de dar una visión de la descentralización que no es patrimonio del Estado Federal, pero si forma de distribuir las competencias y las funciones en el Estado, sea federal o sea unitario.

Antes de exponer el Derecho Comparado de Perú y Venezuela, dedicaremos algunos comentarios a los conceptos de: Federalismo centralizado, descentralización política y administrativa en el nuevo federalismo y la desconcentración.

Enseguida estudiaremos los factores que retardan el proceso de descentralización y federalismo en Venezuela y los logros obtenidos en la materia y, finalmente, las conclusiones generales.

II. EN TORNO AL FEDERALISMO CENTRALIZADO, DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y NUEVO FEDERALISMO

De acuerdo a la Constitución Venezolana de 1961, el Estado Venezolano está constitucionalmente definido como una Federación y el territorio nacional se divide, a los fines de la organización política en 22 Estados, 1 Distrito Federal y Dependencias Federales.

En cada estado el Poder Legislativo es ejercido por una Asamblea Legislativa, que es competente para el examen y control de cualquier acto de la Administración Pública. El gobierno y la administración de cada estado corresponden a un gobernador, quien además de jefe del Ejecutivo del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción.

Los Municipios conforman la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Existe un total de 269 municipios más el Municipio Libertador del Distrito Federal. El régimen jurídico básico que rige el ámbito municipal, se desprende de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal. Además del Municipio tenemos las otras entidades locales cuales son los Distritos Metropolitanos, las Mancomunidades y las Parroquias. Esta organización territorial que se ha implantado sobre el territorio nacional, nos da una visión de un panorama de virtudes, problemas o defectos y propone ciertas alternativas a la luz de la práctica y de Derecho Comparado. Las modalidades de distribución del poder en el territorio estatal producen especiales instituciones, estructuras administrativas y sistemas operativos que contribuyen a modular la forma del Estado Federal.

El gran cambio que requiere Venezuela radica en la organización del Estado Venezolano para descentralizarlo, desconcentrarlo y robustecer el federalismo, y a ellos van dirigidos nuestros próximos comentarios.

En realidad, la Constitución venezolana ha consolidado el sistema democrático que debe aún perfeccionarse, el sistema de partidos, como instrumento para la conducción política del país, pero reflexionar sobre la forma y la organización del Estado venezolano implica indudablemente plantearse de nuevo un problema del sistema político administrativo, cual es, el centralismo que todavía en muchas áreas sigue vigente y la necesidad imperiosa de su transformación.

Los conceptos son esenciales para avanzar en esta investigación, cuales son la repartición de competencias a través de la descentralización política y la repartición de funciones a través de la descentralización administrativa. Aludiremos también al concepto de la desconcentración como medio para descongestionar el aparato estatal y ser el vehículo para la descentralización de los entes del Estado.

1. Federalismo centralizado

Como en la mayoría de los Estados Federales de América Latina, en Venezuela, durante el transcurso del siglo XX, el régimen federal sufrió un creciente y evolutivo proceso de centralización. Bajo la forma federal, el Estado en vez de descentralizarse se centralizó, lo cual es indudablemente contradictorio. Transcurridos más de treinta años de vida democrática, ha sido la propia experiencia de esa democracia y sus instituciones la que ha exigido su profundización y por ende un camino hacia la descentralización política del Estado, como base para una mayor participación y representatividad.

Tenemos que aclarar que la descentralización es un proceso que no solamente tiene sentido en un Estado Federal, sino también en un Estado Unitario centralizado ya que el Estado contemporáneo ha venido sufriendo de un proceso de centralización.

En América Latina la centralización de las Federaciones ha sido un proceso histórico común: En México, Brasil, Venezuela, se hicieron presentes las federaciones centralistas y por ello la reforma política del Estado no ha llevado a la descentralización.

La Constitución de 1961 formalizó el sistema de federación centralizada, y los partidos políticos asumieron el monopolio del poder, o lo que es lo mismo: Estado centralizado y democracia de partido, acaparando estos últimos la representatividad y la participación política. La Federación siguió siendo una palabra formal, los poderes del Estado se concentraron en el nivel nacional y en algunos campos en el nivel municipal. Allan Brewer Carías denomina este proceso: El Estado Centralizado de Partidos ⁽¹⁾.

La presión por la descentralización del poder se planteó, pero, como una exigencia para la supervivencia del sistema. La presión de la sociedad civil que clama por más participación y mayor representatividad, presiona por una descentralización política como fórmula para superar la falta de representatividad y de participación, que a la vez es crisis del Estado centralizado y de la democracia de partidos: El Estado centralizado debe descentralizarse revitalizando al federalismo y la democracia de partidos, despartidizarse. Indudablemente que la sola elección directa de los gobernadores por voto popular no soluciona el problema de la crisis de un seudo-federalismo.

Es necesario redefinir el federalismo y es que una reforma aislada no soluciona el problema de fondo, cual es, los años de centralismo político y administrativo. La Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias (1989) y la Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1993) no han solucionado totalmente el problema de la descentralización política en Venezuela.

2. Federalismo descentralizado (El nuevo federalismo)

La federación centralizada que ha existido en nuestro país constituye una verdadera contradicción ya que la Federación es una forma de Estado descentralizado, contraria a la del Estado Unitario (que puede ser centralizado o descentralizado) y que reconoce la existencia de entidades políticas territoriales, con potestades políticas autónomas, reflejadas básicamente en la elección de sus autoridades, y en la existencia, en ellas, de potestades públicas diversas: Legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un

Estado será federal si está descentralizado territorialmente. Se ha considerado que el federalismo es forma extrema y acabada de descentralización. Descentralización, teniendo como objetivo profundizar la democratización de la gestión pública y hacer más eficiente el funcionamiento del Estado, pero estableciendo límites constitucionales claros en la redistribución del poder en cada uno de los Estados y Municipios de ese sistema federal. La realidad social y política son los que deben llevar a la mejor descentralización para una mayor participación y representatividad. La presión por la descentralización llevó al fortalecimiento de la sociedad civil y a la reforma de la Constitución en relación a materias atinentes al sistema político venezolano.

(1) Allan Brewer Carías. Informe sobre la descentralización en Venezuela, 1993. Caracas, 1994.p.12.

El nuevo federalismo implica por un lado, la descentralización política y, por el otro, la descentralización administrativa.

- La descentralización política

La descentralización política se vincula directamente al sistema de gobierno de un país, a la estructura del Estado, a su constitución orgánica ⁽²⁾.

Dice DABIN, que "la descentralización nace cuando el grupo, cambiando de papel y de naturaleza se eleva al nivel de órgano de Derecho Público habilitado por el Estado para cooperar a la realización del bien público' ⁽³⁾. Esta es la descentralización política, en la que el fin estatal se cumple por órganos no puramente políticos, sino con participación en la función pública de los grupos sociales. Las funciones propias del Estado se distribuyen entre las sociedades que en su seno existen, en calidad de órganos que ejercitan la potestad pública con agentes locales surgidos del grupo mismo y no delegados o emanados del gobierno central ⁽⁴⁾.

(2) Gastón y Marín. Autor citado por MARIENHOFF. Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1965. Tomo I p. 172.

(3) DABIN, autor citado por BIDART CAMPOS. Doctrina General del Estado. Edit. Ejea. Buenos Aires, 1961. p. 314.

(4) Germán Bidart Campos. Ibidem.

- La descentralización administrativa

En el ámbito del Derecho Administrativo existe la descentralización administrativa, que es necesario distinguir de la política ya que implica que el poder de decisión se separa del órgano Administrativo central distribuyéndose la competencia en centros de administración pública autónomos y no por potestad propia.

En la descentralización, la actividad administrativa se lleva a cabo en forma indirecta, a través de órganos dotados de cierta competencia que generalmente es ejercida dentro de un ámbito físico. Esa competencia asignada al órgano en el régimen descentralizado, le otorga a dicho órgano una cierta libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de iniciativa y decisión ⁽⁵⁾.

En realidad, si la descentralización se dirige hacia la competencia, la descentralización administrativa se dirige hacia la función.

Sin ser esencial a la democracia, el federalismo confirma muchas de sus aspiraciones y acentúa hasta sus últimos perfiles el reconocimiento político de las autonomías grupalistas, la institución provincial o regional, estatal, se presenta como sociedad perfecta que aún sin cualidad de soberanía en su poder, participa de la potestad pública, superando la simple descentralización administrativa de que puedan gozar los estados unitarios.

(5) WALINE, Marcel. Traité élémentaire de Droit Administratif. Paris. p. 172.

3. La desconcentración

Es la modalidad mediante la cual, en un sistema de centralización administrativa, se transfieren a funcionarios subalternos dependientes del poder central, facultades de decisión ejercidas hasta entonces por el jefe supremo de la jerarquía. En este caso la decisión corresponde siempre al Estado y no a una persona pública menor, pero actúa a nombre del Estado, no el órgano supremo de la jerarquía, sino un órgano jerárquicamente subordinado ⁽⁶⁾. Se refiere a materia determinada y basada en una disposición legal.

III. FACTORES QUE RETARDAN EL NUEVO FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

En el proceso de la descentralización existen una serie de factores que inciden en que ella se retarde o se acelere, según el caso. Son factores de tipo político, jurídico, económico y propiamente institucionales.

1. Factores de índole político

Se refieren fundamentalmente a la voluntad, al deseo político de distribuir el poder político territorialmente. Este involucra directamente al Ejecutivo Nacional: Presidente de la República, los Ministros, Presidentes de Institutos Autónomos y a otros órganos del Poder Central, que se ven involucrados en la transferencia de competencias o servicios a los Estados o Municipios. También involucra al Ejecutivo Estatal, o sea, a los gobernadores al deseo de modernizar las estructuras administrativas en cada nivel territorial y a crear espacios de participación.

(6) Eloy Lares Martínez. Manual de Derecho Administrativo. Sexta Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1986. p. 495.

- La preponderancia del Poder Ejecutivo

Actualmente en América Latina se ha propiciado el desarrollo de una tendencia al predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes u órganos del gobierno.

Indiscutiblemente, el Presidente de la República es el centro del poder del sistema y así ejerce un marcado predominio sobre los órganos legislativos y judicial.

El Constituyente plasmó en la Constitución el predominio del Poder Ejecutivo, al conferirle muchas y muy importantes facultades. Claro está, existen funciones de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y reguladas por la propia Constitución, pero que, realmente en la práctica o en la realidad no operan y así vemos como el Legislativo se ha ido debilitando y el Ejecutivo se ha fortalecido.

Existe esta preponderancia presidencial por la crisis que atraviesa nuestro continente, el Jefe del Ejecutivo opera como freno de los partidos políticos en el manejo de los legisladores, la fuerza y capacidad política del partido dominante o el pluripartidismo favorece la división de fuerzas dentro del Congreso, lo que facilita la acción preponderante del Ejecutivo.

Nuestro sistema político administrativo actual se caracteriza por estar excesivamente concentrado en la Presidencia de la República y por estar excesivamente centralizado en el nivel nacional. Es importante que definitivamente, a pesar de todos los logros obtenidos, se llegue a una verdadera desconcentración del poder del Presidente de la República y a una descentralización del Poder Nacional.

No siendo posible constitucionalmente separar la jefatura del Estado y la jefatura del Gobierno, el Presidente debe asumir plenamente su papel de Jefe de Estado y hacer que los

Ministros gobiernen sus respectivos sectores. Es necesario buscar la desconcentrización de la Administración Pública para ponerla al servicio de los ciudadanos.

Recientemente, el Ministro para la Descentralización José Guillermo Andueza, declaró a la prensa: "La descentralización no ha sido frenada por el Jefe del Estado", refutando señalamientos que en tal sentido han hecho algunos sectores políticos. Agregó que "el proceso de descentralización marcha con el cuidado y la prudencia que aconsejan las circunstancias atendiendo en todo momento los intereses del país y preservando la unidad nacional" ⁽⁷⁾.

En realidad existe el peligro de que ese predominio que tiene el Presidente de la República pudiese trasladarse a los Gobernadores de los Estados y así el surgimiento del caudillismo regional y local autoritario ya que al contar con mayores competencias, funciones y recursos, puede sentirse el gobernante poderoso y actuar de una manera caudillista y autoritaria, fases superadas en Venezuela.

A través de la desconcentración el Presidente de la República sólo debe ocuparse de los problemas fundamentales; sin duda, debe estar al corriente de todos los problemas a través de las deliberaciones del Consejo de Ministros que preside, pero debe dejar a estos el cuidado de decidir sobre los problemas corrientes. El Presidente sólo debe intervenir en los problemas más importantes.

El Consejo de Ministros; democráticamente investido, debe tener la efectividad jurídica y política de la dirección global de la cosa pública, de la que es responsable. La figura destacada del Presidente de la República encarna el factor unipersonal de dirección de los asuntos capitales del Estado. Para evitar la concentración del poder político en un sólo hombre, tenemos que observar la calidad de sus colaboradores dada la complejidad de los problemas actuales, estos deben asumir su cuota de trabajo y responsabilidad. De la función potencial de cada uno de los Ministros, tomando resoluciones en lo que se refiere al régimen económico y administrativo de sus respectivos Ministerios, esta facultad no desnaturaliza el carácter unipersonal del órgano ejecutivo. Los titulares de los órganos ministeriales son funcionarios administrativos, jefes superiores dentro de sus respectivos departamentos y deben asistir al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, además de ser controlados realmente por el Congreso Nacional para que la figura del voto de censura tenga plena vigencia. Es necesario que la descentralización fortalezca el federalismo y que permita la participación de los Estados en el proceso de desarrollo nacional, a través de una desconcentración regional del poder nacional, en la cuál los gobernadores readquieran el papel de agentes del Ejecutivo Nacional. La revitalización de la función de los gobernadores será posible cuando se les encargue de coordinar a nivel estatal las tareas del Poder Nacional en su territorio, colaborando así con el Poder Público Nacional en la realización de los fines del Estado. Es importante aclarar en este punto, que no solamente se debe pensar en el cambio de gobernadores para llevar el proceso de la descentralización adelante, sino que es necesario el cambio de la forma de gobernar, que no es la misma que existía en el sistema centralizador. Los gobernadores también deben adquirir verdadera responsabilidad para darle vigencia al artículo 22 de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que establece que al Gobernador le corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, y ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional, colaborar con el Poder Público en la realización de los fines del Estado, coordinarla acción de la Administración Pública a los fines del Estado, coordinar la Administración Pública Nacional, central o descentralizada en su Estado; participar en los órganos del Sistema Nacional de Regionalización Administrativa y cumplir las demás funciones que le atribuyan las leyes y le encomiende al Ejecutivo Nacional. Este artículo da cumplimiento al artículo 21 de la Constitución Nacional que

establece que el Gobernador además de ser jefe del Ejecutivo del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional, en su respectiva circunscripción.

(7) El Universal. Caracas, Octubre 27, 1995.

Otro de los factores políticos que inciden en el retardo del proceso de descentralización, se refiere a la identificación de las competencias y servicios a transferir y demarcar las diversas funciones que efectivamente van a administrar los entes territoriales y los recursos a ser asignados. Nos referimos a que los entes del Poder Central desarrollen su actividad encaminados a la elaboración y dirección de políticas, para la supervisión y control de las múltiples actividades que se dirigen al manejo de los servicios descentralizados o por descentralizar.

Existen dudas en cuanto a la real autonomía contemplada por la Constitución y por las leyes orgánicas. La autonomía política y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias que se establezca. De qué nos sirve que se diga que los Estados tienen autonomía si no tienen materia sobre la cual ejercerla y si todavía están en manos del Poder Nacional. Es necesario que las competencias estatales se distribuyan de acuerdo a una real identificación de ellas.

En el área política es necesaria la existencia de gobiernos que posean representación fundamentada en la voluntad popular y el reconocimiento de mecanismos de participación ciudadana que permitan la intervención de la sociedad civil en los asuntos de la vida local y la defensa de sus intereses.

Otro de los factores políticos es la actuación de los partidos políticos. La participación en la democracia venezolana, hace difícil la descentralización. La democracia latinoamericana, amplia y proclamada por los textos constitucionales, carece de un grado óptimo de funcionamiento, no sólo por el subdesarrollo económico y la desintegración social, sino por el sistema de partidos políticos en vigencia. El bipartidismo y el pluripartidismo que suela existir, según el momento, origina un fenómeno deteriorante para la efectividad de la representación política y factor deformante de la democracia.

Estamos de acuerdo con el Dr. Brewer Carías, cuando nos expresa "Parecería que los conductores de la vida política del país, los partidos políticos, han tenido un actitud ciega frente a la necesaria e indispensable reforma del Estado, sobre lo cual todos los actores políticos deben tomar conciencia' ... "Una organización política y administrativa inadecuada ha hecho fracasar la gestión de nuestros mejores gobernantes" ... "Lamentablemente, a la mayoría de los políticos y de los partidos políticos, les ha tenido sin cuidado la estructura y funcionamiento de las instituciones del país«⁽⁸⁾.

El centralismo y la partidocracia fueron conspirando contra la propia democracia y se planteó la descentralización para que el sistema sobreviviera y porque la sociedad civil clamara por más representatividad y más participación que perfeccionarán la democracia la descentralización y contribuirá a la despartidización.

Urge la transformación del papel de los partidos políticos que no pueden seguir constituyendo mecanismos privilegiados para llegar al Estado. Es necesario un nuevo papel del dirigente político, es necesario un nuevo tipo de liderazgo.

De acuerdo a Jorge Sánchez Meleán: "Estos líderes deben ser los portadores prácticos de una cultura más enraizada en el esfuerzo productivo, en la puesta en tensión de los recursos dirigidos al logro, que en el viejo estilo de la renta" ⁽⁹⁾.

(8) Allan Brewer Carías. El Estado, crisis y reforma. Serie Estudios. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas 1982. p. 26

(9) Jorge Sánchez Meleán. Estado, descentralización o Universidad. Copre Zulia, 1994. p.

2. Factores de índole jurídica

La invasión de los partidos políticos en todos los estratos de la vida política del país frena la descentralización, en cierto modo por cuanto el político debe integrarse en la sociedad civil, en las tareas de la comunidad sin intereses particulares partidistas.

- Deficiencias técnico-jurídicas de la Ley de Descentralización

Es necesario un marco normativo y la adecuación de la legislación vigente para evitar los tradicionales errores del centralismo que multiplicarán los problemas en los Estados y Municipios, y se complicará la función pública. Posibles deficiencias técnico-jurídicas o contradicciones en la redistribución de las competencias y funciones en combinación con el espíritu centralista de la Constitución de 1961, constituyen factor importante en el desarrollo normal de la descentralización. Son necesarias normas eficaces y que adquieran vigencia para regularlos diversos elementos que presentan la transferencia de competencias y servicios como son los muebles e inmuebles, recursos financieros y personales. Debemos buscar el equilibrio para este proceso político, el más importante de los acaecidos en nuestra democracia.

3. Factores de índole institucional

- Falta de mecanismos de vinculación

Se refieren a los mecanismos de vinculación entre los diferentes niveles del gobierno con el sector privado y el establecimiento de adecuadas organizaciones para la gestión de competencias y servicios. Debe existir una adecuada relación intergubernamental, entre el Poder Nacional y los Estados, el Poder Nacional y los Municipios, entre los Estados y Municipios y entre cada uno de los niveles entre sí.

Debe existir un esquema planificado de estas relaciones ayudado por mecanismos efectivos por la vía de la concertación entre los diferentes niveles del gobierno todo.

- La disparidad regional

Es un problema que tiene que superarse a través de la creación de mecanismos de compensación territorial, programas de ayuda técnica solidaria. Es completamente normal que la situación geográfica del Estado dentro del territorio, los recursos naturales o técnicos de los cuales disponga hagan que la Entidad cuente con un liderazgo auténtico, con una sociedad civil organizada y participativa, hará un proceso de descentralización muy superior al de la entidad pasiva y sin organización participativa.

4. Factores de índole económico

- La falta de capacidad económica

Debida cuenta de la transferencia de nuevas funciones desde el nivel central hacia otros ámbitos territoriales, constituirá una gran mentira si no se acompaña de los recursos necesarios para asegurar su ejercicio. Es sumamente importante prestarle la máxima atención a los aspectos económicos financieros del proceso.

La descentralización que se enmarca en una estrategia de readecuación del Estado en relación con la sociedad, debe revalorar su grado de autonomía financiera y así tomaren cuenta la

naturaleza, modo y grado de control sobre los recursos que se prevé trasladar hacia el ámbito estatal y local y la generación de recursos propios.

Los Estados no sólo deben depender del situado constitucional como en la época centralista, sino que deben generar recursos propios y que el poder central les permita hacer uso de ellos. El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) sólo debe firmar convenios de financiamiento con los estados que tengan realmente programas de descentralización, a proyectos presentados por las distintas gobernaciones y que facilitarán la integración en este proceso a los Municipios y a la propia sociedad civil.

También tenemos que mencionar el establecimiento de las prioridades en materia de recursos y el cronograma de transferencias que debe ser establecido.

Indudablemente, que los Estados y Municipios deben generar nuevos ingresos propios por la vía tributaria, por la administración y explotación de infraestructuras, o por la prestación de servicios que puedan asumir. Es importante que los Estados vislumbren sus posibilidades de imposición al consumo y a la producción con plena autonomía del Poder Central. El reacomodo de las finanzas públicas debe llegar a los Estados y Municipios.

Muchos personajes no gustan del proceso de descentralización a nivel estatal y municipal, por cuanto los cambios que origina los hace perder una serie de privilegios a los que difícilmente quieren renunciar.

En Venezuela, la centralización impositiva y el sistema de subsidios, son las formas más directas para violar el federalismo y entorpecer la descentralización, por cuanto restringe la capacidad impositiva provincial. Ello se ve agravado por la concentración demográfica en los grandes centros urbanos, porque distorsiona y ahoga la economía del interior del país.

A nivel local la autonomía municipal está demorada por el temor quizás de que siendo el Municipio uno de los centros más importantes de la vida local, vaya a ser continuadora del antiguo

caudillismo y causa de la paralización del gobierno central que cede para contemporizar con las pretensiones sociales. Sin embargo, es necesario lograr una mayor autonomía del Municipio con facultades impositivas reales.

Actualmente, hay que decirlo, la mayoría de los Municipios mantienen una exagerada dependencia del situado y no han desarrollado ni sus capacidades tributarias ni mejorado sus mecanismos de recaudación.

5. Otros factores que retardan el proceso de descentralización

- Falta de representatividad

Nuestra democracia, a pesar de ser una democracia política, es carente de representatividad y poco participativa. Los órganos representativos, las Cámaras Legislativas, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales, dan la impresión de que no representan a nadie. Como nos dice Brewer Carías: "Realmente, debemos convenir que no existe real vinculación entre electores y elegidos, existiendo una gran falla de representatividad de esos órganos representativos" ⁽¹⁰⁾. El país nacional y los órganos representativos están absolutamente divorciados y ello va produciendo otra consecuencia, cual es, la ausencia o la deficiencia del liderazgo y de la conducción política del país.

El mecanismo electoral lleva a una representatividad por parte de los partidos políticos, o sea, que los verdaderos representados son los partidos políticos y no los electores.

A la falta de representatividad se une la falta de participación. El ciudadano ha sido el gran ausente del proceso político y administrativo, pues no ha conseguido participación sino a través de los partidos políticos. La ausencia de representatividad, la poca participación

ciudadana, el paternalismo del Estado, el subsidio, el paternalismo de los partidos políticos, han retardado el proceso de descentralización y así mismo el proceso del nuevo federalismo.

(10) Allan Brewer Carías. *El Estado, Crisis y Reforma*. op. cit. pág. 60.

Es importante evitar el populismo y el desprecio por la participación. Es el caso de gobernadores y alcaldes que no actúan dentro de su entidad en beneficio de ella, sino que sus actuaciones van dirigidas a fines propios, particulares, electoreros, para ascender dentro de sus aspiraciones de poder. La participación de la sociedad no les interesa por cuanto su meta es la de concentrar el poder.

- La violación frecuente de la Constitución por la diferencia entre lo normado y la realidad.

Los países de América Latina revelan una historia de inestabilidad política, social, económica que se traduce en reiteradas asonadas o pequeñas revoluciones sin profundidad alguna.

Como bien sabemos, para que el derecho pueda tener vigencia se requiere de una profunda relación entre la norma y los factores sociales, económicos, culturales y políticos. Nuestra historia la constitucional nos demuestra una falta de armonía entre la norma y la realidad. Es hora de ver la Constitución como un orden fundamental, una organización que tiene raíz en el cuerpo social que representa principio determinados: ideas, creencias, fines, intereses. La Constitución debe penetrar en la vida personal del hombre y a la vez los miembros de la sociedad influir sobre ella; de allí derivará su legitimidad, su validez, su vigor.

Cualquier modificación o reforma que se le haga a la Constitución, en especial en nuestro país, debe ser capaz de adecuarse a las aspiraciones de la Venezuela de fin de siglo y que dé como resultado una Constitución más normativa y menos nominal, orgánica y no contradictoria y resistente a problema que puedan presentarse en el transcurso del tiempo y en los momentos de crisis.

- La rigidez de la Constitución

En esta materia como en otras que se refieren a la conducción del Estado, el cumplimiento de las normas de organización asume una importancia tal que no es posible confundirla con la forma, pues se trata del respeto a la distribución de competencia que la propia Constitución y las leyes prescriben como instrumento para asegurarla libertad. Existen dos problemas que son constantes en nuestro tiempo político e institucional: Los cambios de estructuras y la vigencia de la Constitución. La materia constitucional que se apoya en la visión adecuada de los hechos y de las fuerzas que mueven a los hechos, para construir sobre esa base el ropaje legal del Estado. La rigidez del texto constitucional se debe a la falla del mecanismo de reforma, que se deriva de la crisis parlamentaria, por la incapacidad del poder legislador para estimular e impulsar el proceso constituyente⁽¹¹⁾.

No se trata de reforma, sino de provocar una preocupación en cuanto a la importancia que los cambios puedan repercutir en la legalidad de los países. El debate queda detenido en las innovaciones que afectan la dinámica de los tres poderes del Estado. Allí surge el estudio constante sobre el presidencialismo y parlamentarismo, ejecutivos unipersonales y colegiados, unicameralismo o bicameralismo en el Congreso.

Es necesario que la propia Constitución asegure la regularidad de su adaptación constante a través de un buen mecanismo de reforma antes de que ella resulte violada.

La Constitución deberá adaptarse al nuevo federalismo y a la creciente descentralización.

(11) Vanosi. *Teoría Constitucional*. Depalma. Buenos Aires. Tomo I. pág. 505.

IV. LA DESCENTRALIZACION EN PERU Y VENEZUELA. ESTUDIO COMPARADO

1. ACLARATORIA

Hacemos este estudio comparativo sobre la base de que Venezuela es un país con un sistema federal en vías de descentralización y Perú es un país de sistema unitario descentralizado, reconocido por la propia Constitución Nacional, cuando define a Perú como República con Gobierno Unitario, Representativo y Descentralizado (Constitución Política del Perú, 1993. Art. 43) ⁽¹²⁾.

De acuerdo a Manuel García Pelayo: "Un estado unitario descentralizado es aquel en el que ciertas entidades territoriales -prescindimos aquí de la descentralización por servicios- tienen una esfera de competencia que les es propia y que ejercen a través de órganos propios expresión de su voluntad y no a través de agentes del poder central. Se distingue de la desconcentración en que ésta es la mera delegación a funcionarios o agentes del poder central de competencias que pertenecen a éste, lo que significa una ampliación de facultades de los órganos estatales encargados de la administración local" ⁽¹³⁾.

La descentralización regional puede extenderse de tal modo que sea difícil distinguirla del Estado Federal, lo que hace que muchos autores consideren que el Estado Federal es un último grado de descentralización.

2. DESARROLLO

- El Estado Venezolano está constitucionalmente definido como una FEDERACION y dividido políticamente en: 22 Estados, 1 Distrito Federal y Dependencias Federales.

(12) Constitución Política del Perú, 1993. Art. 43: "La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.,,

(13) García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Madrid. Quinta Edición. p. 242.

- El Estado Peruano está definido como un Estado Unitario y dividido políticamente en: 24 Departamentos (el proceso de regionalización lo sustituye por 12 regiones). 179 provincias y 1759 Distritos ⁽¹⁴⁾.

La Constitución Peruana de 1993 reconoce formalmente la importancia del proceso de regionalización y descentralización administrativa iniciado (Capítulo XIV. "De la descentralización, las regiones y las municipalidades" y precisa que "la descentralización es un proceso permanente que tiene por objetivo el desarrollo integral del país" ⁽¹⁵⁾.

De acuerdo a la Constitución política de 1979, las municipalidades son los órganos del gobierno local. Tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La Administración Municipal se ejerce por los Concejos Municipales, provinciales, distritales y los que se establecen conforme a la Ley. Los alcaldes y regidores de los Concejos Municipales, son elegidos por los vecinos de la respectiva jurisdicción. El régimen jurídico en cuanto a las municipalidades lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades.

Esta misma Constitución de 1979 dispone que las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geoeconómicas y tienen autonomía económica y administrativa.

Los órganos del gobierno regional son: La Asamblea Regional, el Consejo Regional y la Presidencia del Consejo. La Asamblea Regional ejerce funciones normativas y fiscalizadoras,

mientras que el Consejo Regional actúa como órgano ejecutivo y está integrado por el Presidente y los titulares de las cinco secretarías regionales que se prevén para cada región.

(14) Artículo 189 Constitucional: " El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada".

(15) Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial "El Peruano", el 07-091993.

La Constitución de 1993 introduce una serie de modificaciones que veremos a lo largo de este estudio comparado.

- En Venezuela a partir de 1984, de acuerdo al trabajo realizado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) se inicia un programa de descentralización político-administrativa dentro de la estrategia de fortalecimiento de las entidades federales y del proceso global de Reforma del Estado. Para 1989 continúa el proceso con la celebración de las primeras elecciones de gobernadores y alcaldes y con ello el fortalecimiento del proceso. Para 1993 el proceso de descentralización toma un nuevo auge caracterizado por el empuje que el propio Ejecutivo Nacional le confiere, desde la creación de instancias decisorias de carácter inter gubernamental, como a la transferencia efectiva de competencias hacia los ámbitos subnacionales de gobierno.

- En Perú para 1963 se establecieron las Corporaciones de desarrollo Departamentales, dedicadas al fomento y promoción del desarrollo en los ámbitos de su jurisdicción.

En 1972, se crearon los Comités de Desarrollo Regional que buscaban coordinar y promover las acciones del sector público en el ámbito regional, agrupando varios departamentos.

En los últimos años se ensayan experiencias rurales orientadas a fomentar el desarrollo de espacios menores al interior de los Departamentos.

- En Perú, para 1979, se promulga la Constitución Política de 1979, que presenta las bases para el proceso de regionalización al disponer de la creación de regiones, sus recursos financieros, los órganos de gobierno regional y sus atribuciones, y la delegación de competencias a las regiones. Se crearon los Organismos Regionales de Desarrollo y los Comités Departamentales de Desarrollo.

En el gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) se aprueba el Plan Nacional de Regionalización (1984) con el fin de establecer las pautas generales para la creación e implementación de gobiernos regionales que permitan promover el desarrollo equilibrado al interior del país y la descentralización económica, política y administrativa.

En 1987 se promulga la Ley de Bases de la Regionalización.

En 1990, se reconoce formalmente la importancia del proceso de regionalización y descentralización administrativa, a través de una serie de decretos que pretenden efectuar ajustes al proceso.

- En cuanto a los objetivos del proceso de descentralización, podemos decir que en Venezuela dos son los objetivos primordiales: Impulsar la democratización y descongestionar el nivel central del Estado con el propósito de impulsar una creciente eficacia en su proceso.

- En Perú, entre los objetivos que se le han reconocido al proceso de micro regionalización y de acuerdo a la Constitución vigente tenemos: Promover el desarrollo armónico y sostenido del área elegida, propiciar una mayor eficiencia en la prestación de servicios por parte del Estado, promover la organización de la población a fin de lograr su participación en las acciones de desarrollo y canalizar un programa de acciones conjuntas e integrales.

- El actual proceso de descentralización en Perú se centra en una nueva delimitación territorial, cual es la formación de regiones a las que se dota de órganos políticamente descentralizados y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Art. 197, Constitucional).

La micro región se define como una unidad integrada histórica, económica, administrativa y culturalmente en un área geográfica determinada. El artículo 190 de la misma Constitución

expresa: las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción. En ambos casos procede el referéndum conforme a la ley.

De acuerdo a lo que se desprende de la nueva Constitución de Perú a partir de 1993 se experimenta un cambio de énfasis en el proceso de regionalización, a favor de los Departamentos.

Con respecto a esa distribución territorial, comenta Domingo García Belaúnde que "la Constitución de 1993 ha anulado las regiones (aún cuando las posibilita, pero sólo como entes decorativos y en forma muy imprecisa), vuelve a los departamentos, y crea un centralismo férreo y rígido, dejando a los departamentos sin ninguna función y restando poderes a los municipios«⁽¹⁶⁾.

Por lo demás, la Constitución establece en su artículo 191, que las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a la Ley son los órganos del gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

(16) La Constitución Peruana de 1993. Comentada por Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Segado. Editora Jurídica Grijley. Perú, 1993.

- En Venezuela el alcance del proceso de descentralización se orienta básicamente hacia el fortalecimiento de los Estados, de acuerdo a las normas constitucionales y las leyes orgánicas respectivas. De la misma manera se dirige al fortalecimiento de los Municipios y no se descarta la posibilidad de la regionalización con el fin de dar viabilidad operativa a algunos procedimientos inherentes al proceso de descentralización.

El proceso se dirige igual que el peruano al área política, administrativa y económico-financiera.

3. LOGROS OBTENIDOS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

- En Perú y de acuerdo a las respectivas áreas se han obtenido los siguientes resultados⁽¹⁷⁾:

- Area Política

La participación de la población en la delimitación de las regiones, la representación política y ciudadana en los órganos rectores de los gobiernos regionales, creación de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal: el establecimiento de Consejos de Desarrollo a nivel micro regional.

- Area Administrativa

Transferencia de competencias a los gobiernos regionales, creación de secretarías regionales, transformaciones en el Poder Ejecutivo en función de la descentralización, desconcentración de funciones a favor del establecimiento de programas de desarrollo micro regional, creación de oficinas subregionales de desarrollo, establecimiento de mecanismos de comunicación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

(17) La descentralización Político-Administrativa. Centro de Documentación y Análisis de Información. Experiencia innovadora en organización y gestión. Venezuela.

- Area Económico - Financiera

Transferencia de recursos a los gobiernos regionales, creación de recursos propios por parte de los gobiernos regionales, establecimiento de instituciones financieras regionales y la constitución de fondos de apoyo al desarrollo micro regional.

En Venezuela se han obtenido los siguientes resultados:

- Area Política

La elección popular y directa de los gobernadores de los estados, elección popular y directa de los alcaldes municipales, elección uninominal de los diputados a las Asambleas Legislativas y Concejales, y fortalecimiento de las Asambleas Legislativas y de los bloques parlamentarios. Impulso a las organizaciones participativas de la comunidad a nivel municipal.

- Area Administrativa

Transferencia de Competencias a las Entidades Federales, creación de mecanismos de coordinación Estatal y Municipal, reorientación de las actividades de las instituciones regionales de desarrollo, fortalecimiento técnico de la gestión de los Gobernadores de Estados y Municipios, establecimiento de mecanismos de comunicación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

- Area Económico - Financiera

Transferencia de recursos a las Entidades Federales y Municipales, la creación de recursos propios a nivel Estatal y Municipal, fortalecimiento de las instituciones financieras de las Entidades Federales.

En ambos países la descentralización está en ejecución.

CONCLUSIÓN

Una de las tareas que tienen los países latinoamericanos, actualmente, es la reconstrucción del Estado mediante la reformulación de nuestras instituciones políticas y constitucionales. El modelo de Estado centralizado que se consolidó durante este siglo, en la actualidad es incapaz de resolver los graves problemas de eficiencia en el funcionamiento de la sociedad., Estamos atravesando por un profundo proceso de cambios y dentro de los más relevantes tenemos el paso de la democracia representativa a la democracia participativa y el proceso que nos conduce de la centralización a descentralización.

El Estado de derecho está cambiando, ya que tiene contenido social y los modelos surgidos de la revolución norteamericana (Estado Federal) y el Estado Unitario de la Revolución Francesa, están llenos de transformaciones en sus principios de organización política y administrativa.

Argentina, Brasil, México, Venezuela, adoptaron el federalismo como forma de organización política. Venezuela fue el segundo país en el mundo en imitar ese modelo, basados quizás en la fundamentación geográfica. Otros países latinoamericanos adoptaron el sistema unitario de organización política, que reconoce un sólo nivel en el que el poder público es ejercido por una institución central: Colombia, Perú, adoptaron este sistema.

Teóricamente los estados federales deben ser descentralizados, en la práctica encontramos países federales que van desde un federalismo descentralizado como en Estado Unidos, hasta un federalismo centralizado como ha ocurrido en Venezuela.

Caso similar ha ocurrido en los países con sistema unitario donde los hay centralizados y descentralizados. En estos últimos los Municipios, los Departamentos y las Provincias, cada vez cuentan con más capacidad de decisión autónoma en el ámbito administrativo. Vimos el caso de Perú.

Entre el modelo federal descentralizado y el Estado Unitario descentralizado, el denominador común del cambio político es el elemento descentralizador, combinado como una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se tiende a fortalecer los elementos de la democracia participativa, en todo lo relacionado a la toma de decisiones que se acerquen cada vez más a los ciudadanos.

La modernización con sentido democrático y social, es el objetivo fundamental de la Reforma del Estado, que comporta una redistribución del poder social, desde los núcleos centralizadores hacia los ciudadanos y desde el centro político administrativo hacia los espacios territoriales. Debemos movernos hacia el establecimiento de la organización ciudadana, pues éste es el único modo de equilibrar a las fuerzas concentradas de poder para poder mostrar distintas estrategias de fortalecimiento del ámbito estatal y local.

El federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político. Es un proceso dinámico que, por los intereses comprometidos y su tendencia expansiva permite el equilibrio entre las pretensiones del Poder Central y los Estados. El Estado Federal es una forma avanzada de descentralización.

Para una efectiva descentralización y un robustecimiento de la Federación, es indispensable una reforma constitucional que reformule el esquema de nuestra forma de Estado y establezca un Estado descentralizado tomando como base la Federación.

Es necesario establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativa del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, robusteciendo la política y la administración estatal y establecer un nuevo federalismo.

Es necesario el cambio de mentalidad de nuestros legisladores, tanto a nivel nacional como estatal, sólo así el Congreso y las Asambleas Legislativas podrán asumir la enorme tarea que les corresponde y que reclama el país: Ejecutar adecuadamente la Constitución y transformar la estructura organizativa del Estado para acercarlo más al ciudadano ya que así lo exige nuestra democracia a través de la participación.

El problema de la desigualdad en los niveles de desarrollo de los distintos estados del país y la inequidad en la distribución territorial del ingreso, sigue constituyendo un elemento de permanente tensión entre los Estados y el Ejecutivo Nacional. En realidad, se busca la equidad entre las entidades de un mismo nivel de gobierno. Las condiciones territoriales profundiza los desequilibrios estatales.

La descentralización es un proceso de transformación estructural muy amplio que afecta directamente a las democracias modernas. La descentralización tiene características muy propias en cada país. En los países donde existen organizaciones de base comunitaria las interacciones sociales son amplias y allí la descentralización es un éxito.

En las comunidades donde predomina el paternalismo, la pasividad, el régimen de subsidios, donde el liderazgo es corrompido y enemigo de la participación ciudadana, la descentralización es demorada y lenta. La descentralización debe involucrar una mayor parte de los sectores no gubernamentales en la realización de los fines públicos.

Se debe supervisar el proceso, asignar recursos y evaluar las políticas públicas. La descentralización conlleva el encuentro de fórmulas de participación y concertación, de allí que las organizaciones gubernamentales creadas para administrar competencias y servicios

deben considerar la participación en sus órganos de dirección y ejecución de los usuarios, de las comunidades organizadas, de los gremios y de otras organizaciones de la sociedad civil, deben funcionar también los órganos de concertación tales como los consejos asesores, las comisiones de consulta, los comités de planificación y coordinación tanto a nivel nacional como de cada Estado y Municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ BIDART CAMPOS, Germán. Doctrina del Estado Democrático. Ediciones Ejea. Buenos Aires. 1961.
- ✓ BREWER CARTAS, Allan y otros. Leyes para la Descentralización Política de la Federación. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1990.
- ✓ BREWER CARTAS, Allan. Política, Estado y Administración Pública. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1979.
- ✓ _____, El Estado, crisis y reforma. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1994.
- ✓ _____, Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Caracas, 1994.
- ✓ _____, Instituciones Políticas y Constitucionales. U.C.A.B. Caracas, 1982.
- ✓ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. U.N.A.M. México 1980.
- ✓ CHALBEAUD ZERPA, Reinaldo. Estado y Política. Mérida, Venezuela, 1975.
- ✓ GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Madrid. 5ta. Edición.
- ✓ HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Estado y Territorio. UNAM. México, 1981.
- ✓ LARES MARTINEZ, Eloy. Manual de Derecho Administrativo. U.C.V. Caracas, 1986.
- ✓ LA ROCHE, Humberto. Autonomía de los Estados y descentralización en Venezuela. El Derecho Constitucional en el umbral del siglo XXI. Valencia, 1993.
- ✓ LINARES QUINTANA, Segundo. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Plus Ultra. Tomo 2. Buenos Aires, 1976.
- ✓ LOEWENSTEIN, Karl: Teoría de la Constitución. Colección Demos. Edit. Ariel. Madrid, 1979.
- ✓ MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1965.
- ✓ OROPEZA, Ambrosio. La Nueva Constitución Venezolana 1961. Caracas, 1969.
- ✓ PICARD DE ORSINI, Marie. La Constitución Nacional la a vigencia del Régimen Federal. La Constitución de 1961. Balance y perspectiva. L.U.Z. Maracaibo. 1961.
- ✓ QUIROGA LAVIE, Humberto. Los cambios constitucionales a través de la costumbre y la jurisprudencia. Los cambios constitucionales. México, 1977.
- ✓ SANCHEZ MELEAN, Jorge. Reforma del Estado y descentralización. COPRE Zulia, 1992.
- ✓ Estado descentralización y universidad. Gobernación del Estado Zulia. Maracaibo, 1994.
- ✓ VANOSSI, Jorge Reinaldo. Teoría Constitucional. I Teoría Constituyente. Depalma. Buenos Aires, 1975.
- ✓ WALINE, Marcel. Trató Elementaire de droit Administratif. París.

OTROS

- ✓ La Reforma en Síntesis. Proyecto de reforma integral del Estado. COPRE. Caracas, 1989.

- √ Experiencias innovadoras en organización y gestión del Estado. La Descentralización Político-Administrativa: CLAD. CEDAI. Venezuela.

TEXTOS CONSTITUCIONALES

- √ Constitución 1961. Imprenta Nacional. Caracas, 1961.
- √ La Constitución Peruana 1993. Comentario. Domingo García Belaúnde. Francisco Fernández Segado.

NOTAS DE PRENSA

- √ El Universal. Caracas, octubre 27, 1995.