

CAPITULO II

BASES LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1. Ley Orgánica de Descentralización y Tránsferencias de Competencias del Poder Público.

Fuenmayor (2000), sostiene que en la Constitución de 1961, las competencias de los Estados estaban consagradas en el artículo 17º, excepto las competencias sustantivas relativas a la organización de los Municipios y de la policía urbano y rural (funciones éstas que los Estados no desarrollaron), las demás competencias eran de carácter instrumental: la organización de sus poderes públicos, la administración de sus bienes y la inversión del situado y otros ingresos, el uso del crédito público, con las limitaciones establecidas en las leyes nacionales. Pero además, pertenecían a los Estados "Las materias que les sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137" y "Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal". (art 17).

De hecho, los Estados no habían ejercido sino una medida muy pequeña, las competencias posibles que les permitía este marco constitucional, principalmente por la carencia de fuentes propias de ingresos. Pero en la Carta de 1961 se prevé que, por decisión de las dos terceras partes de las Cámaras Legislativas, se podía asignar a los Estados y Municipios competencias del Poder Nacional para promover la descentralización administrativa (art. 137). Este proceso de transferencias había comenzado desde 1990, conforme a las disposiciones de la LOD, de modo que para el momento que se inicia el proceso constituyente existía la expectativa de que en la nueva Constitución se plasmaría esa experiencia y

se definirían los servicios públicos cuya prestación corresponde a los Estados, cosa que sin embargo no ocurrió.

En efecto, en la Ley Fundamental que rige se mantiene la enumeración escueta de las competencias de los Estados (art 164), se reitera la posibilidad de transferencias del Poder Nacional hacia los Estados y los Municipios, y se distingue entre competencias concurrentes y competencias transferibles, todo ello con un régimen jurídico similar al anterior, pero con algunas modificaciones, sobre todo en los procedimientos que se considera importante destacar.

Con respecto a las competencias concurrentes, Angarita (2000), aduce que son aquellas competencias en que están autorizados para actuar dos o más niveles del Poder Público.

Con respecto a las competencias transferibles, tampoco se indica cuáles son, lo que permite la mayor amplitud a las transferencias que deben ser decididas por la Asamblea Nacional, en la misma forma que bajo el sistema anterior. Pero lo que es importante destacar en este aspecto es el procedimiento para las transferencias.

Tanto el monto del situado como la forma de distribución ha variado en diferentes constituciones de este siglo. En la Constitución de 1961 se regulaba el situado como una partida a ser incluida anualmente en la Ley de Presupuestos, para ser distribuida entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: treinta por ciento (30%) por partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades. Dicha partida no sería menor del doce y medio por ciento (12,5%) del total de ingresos ordinarios

estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentaría anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcanzará a un quince por ciento (15%) (art. 229).

Cuando se discutió en el Congreso la LOD, en 1989, se hizo el siguiente razonamiento: como la Constitución entonces vigente regulaba el situado como un mínimo, por una ley con una base constitucional tan clara como era la que se estaba elaborando, podía aumentarse el situado, y así se hizo efectiva en el artículo 13, conforme al cual: "En la ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, el Situado Constitucional será el dieciséis por ciento (16%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto.

Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%) hasta alcanzar un veinte por ciento (20%). Pero además, según el artículo 12, ordinal 2° de la LOD, se incluye entre los ingresos de los Estados. "Los que formen parte de los ingresos adicionales del país.." es decir, como el monto del situado estaba contemplado como un porcentaje de los ingresos estimados, para el ejercicio presupuestario siguiente, cuando el rendimiento de los ingresos fuera menor al previsto, debía reducirse el situado proporcionalmente, mas no a la inversa. De allí que, conforme a la disposición antes citada, cuando el rendimiento de los ingresos fuera superior al estimado, debía transferirse a los Estados un porcentaje similar de esa suma incrementada. Por ello, a partir de la vigencia de la LOD se incrementó el porcentaje del situado y se mejoró su base de cálculo.

2. Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) tiene como antecedente la discusión en el Congreso del Proyecto inicial de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, cuando los parlamentarios de diversos Estados adujeron que ese tributo era de carácter estatal, por no estar atribuido por la Constitución al Poder Nacional ni a los Municipios, y que si se regulaba como impuesto nacional debía corresponderle una participación a los Estados en el producto del tributo.

En el Decreto Ley de fecha 25/11/93, que regula los mecanismos de participación de los Estados y de los Municipios en el producto del impuesto al valor agregado y el fondo Intergubernamental para la descentralización, se previó una participación para los Estados y Municipios que comenzaba con una monto equivalente al 4% de lo recaudado por el Ejecutivo Nacional por dicho impuesto en el ejercicio fiscal de 1993, porcentaje este que se aumentaría en forma interanual a partir del ejercicio de 1994, hasta alcanzar el 30% desde el año 2000. Cuando se acercaba el momento en pugna entre el Ejecutivo Nacional y los Gobernadores, porque aquél sostenía que los porcentajes establecidos eran un máximo y no un mínimo y que la suma total dependería de la situación de las finanzas nacionales.

El 5/12/96 el Congreso transó este desacuerdo mediante la sanción de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, en la que el porcentaje se establece entre el 15 y 20% del ingreso real estimado por la recaudación del impuesto, tomando en cuenta la situación presupuestaria. La ley a que se hace referencia en el presente estudio, ha sido modificada por la Comisión Legislativa Nacional, el 28/07/2000 y se

anuncia una nueva modificación de su texto por la Asamblea Nacional. La pugna por regatear los recursos del FIDES para los Estados y Municipios ha continuado con motivo de la elaboración del Presupuesto para el año 2001, pero al parecer en la Asamblea Nacional ha triunfado la tesis de que éstos no serán menores al 15% de la recaudación del IVA lo cual representaría la mitad de lo inicialmente establecido en la ley.

3. Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

En la Constitución vigente, al igual que se hacía en la de 1961 y en la de 1947, se reserva al Poder Nacional "El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación fomento y aprovechamiento de los bosques suelos, aguas y otras riquezas naturales del país." (art. 156, numeral 16). A continuación, en el mismo numeral se dispone que: "La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados".

Con fundamento en esta disposición, que otorga a los Estado la posibilidad de una compensación por la administración que asume el Poder Nacional sobre bienes que en la Constitución Federal de 1864 eran estatales. El congreso sancionó el 27/11/96, con modificaciones, el proyecto que había presentado el bloque parlamentario Zuliano y que en definitiva se llamó Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), derivadas de Minas e Hidrocarburos. El nombre de la ley es precisa; en ella se regulan unas asignaciones económicas especiales, pero en otras leyes podrían

establecerse otras, que se deriven de la explotación de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país, y que beneficien principalmente a los Estados en cuyo territorio se encuentren situados estos bienes.

Según el artículo 2, "Se denomina Asignación Económica Especial derivada de las minas e hidrocarburos, a un porcentaje del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario, originados de los tributos previstos conforme a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Minas; los cuales serán asignados a los estados en la forma que en esta ley se señala".

Estos tributos se refieren a los conceptos que aparecen en el Presupuesto de Ingresos en el Capítulo II DOMINIO TERRITORIAL y que comprende la Renta de Hidrocarburos (impuesto superficial, impuesto de explotación de petróleo, impuesto de explotación de Gas e impuesto de transporte) y la Renta Minera (impuesto de exploración e impuesto de explotación previsto en el Título VII del Decreto N° 295 con rango y fuerza de ley del 5/9/99, que contiene la ley de minas). Por lo tanto, se excluyen de estas asignaciones los ingresos que perciba la República por impuesto sobre la renta sobre actividades petroleras y mineras y otros impuestos que gravan estas actividades como el IVA.

Al igual que en la versión anterior de la ley "A los ingresos recaudados conforme a lo previsto en el párrafo anterior se deducirá el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional que genere este ingreso. De la cantidad restante se destinará un monto equivalente al veinte por ciento para el año 1998, un veinticinco por ciento para el año 1999 y un treinta por ciento para el año 2.000 y siguientes" (art. 2) conforme al artículo 5, eiusdem, "Del total que corresponda a los Estados por concepto de asignaciones

económicas especiales derivadas de los hidrocarburos se destinará el setenta por ciento para aquellos en cuyos territorios se encuentran situados hidrocarburos y el treinta por ciento restante será distribuido entre los Estados en cuyo territorio no se encuentren dichos bienes”.

En fecha 25/08/2000, el Presidente de la República le puso al ejecútese a la reforma de la LAEE (G.O N° 315.139 del 25/08/2000), en la cual se modifican algunos aspectos de ésta, particularmente relacionados con el destino de los fondos y la participación de las comunidades y en la última semana de octubre de ese año, fue aprobado en la Asamblea Nacional una nueva modificación a esta Ley.

4. Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.

Esta figura aparece contemplada en el artículo 185 de la Constitución, como órgano dependiente del Consejo Federal de Gobierno. La proposición inicial de este Fondo se originó en la COPRE con el siguiente fundamento como el situado se distribuye en la forma que la Constitución determina, una parte según el criterio de igualdad entre las entidades federales y la otra en proporción a la población de las mismas, sin tomar en cuenta los grados de desarrollo ni los desequilibrios territoriales existentes en el país ni la extensión territorial de la entidad y dado que la COPRE en esa etapa no planteo modificación alguna de la Constitución para realizar la reforma del Estado, era necesario crear un fondo de compensación que tuviera como objetivo financiar inversiones, en las Entidades de menor desarrollo relativo para contrarrestar los desequilibrios en el nivel de desarrollo.

Márquez (2000), parte del criterio según el cual, el fondo no tiene todavía su perfil definitivo, y se ha planteado que podría formarse por la

integración del FIDES y de la LAEE. En opinión, lo ideal desde el punto de vista del desarrollo armónico del país sería conservar los fondos existentes y crear uno nuevo, el Fondo de Compensación Inteterritorial (F.C.I.) destinado a financiar programas de inversión exclusivamente en los Estados y en los Municipios de menor desarrollo relativo, en proporción a los recursos que se le asignen y de acuerdo a las prioridades que se establezcan.

Pero en este caso se debería encomendar la administración de todos los fondos y el seguimiento de los programas a un sólo órgano administrativo, para ahorrar gastos y para que éste pueda mantener una visión de conjunto sobre el desarrollo, como el es caso del Fondo de Desarrollo Estatal.

Márquez (2000), explica que para determinar las fuentes de financiamiento para el F.C.I. es necesario indagar sobre la intención del Constituyente y a tal efecto se debe tener presente que, en el documento del Presidente de la República "Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de Venezuela". Parte I se incluía entre las competencias exclusivas de los estados "La organización, recaudación, control y administración de los tributos correspondientes a: cigarrillos, licores, gasolina, impuestos específicos al consumo, así como de aquellos no reservados por la Constitución al Poder Nacional ni a los Municipios". Este proceso de normas fue incorporada sin modificaciones en el proyecto de Constitución que se discutió en la Asamblea Nacional Constituyente.

De igual forma, señala Márquez (2000) que

En la sesión del 15-09-99, el doctor Allan Brewer Carías dirigió una comunicación sobre la descentralización del

impuesto al cigarrillo al Presidente y a los miembros de la Comisión sobre Forma de Estado y Federalismo, de la Comisión sobre el Poder Nacional y de la Comisión Económica y Social de la Asamblea Nacional Constituyente, en la cual expuso, entre otros, los siguientes conceptos: Dado que este impuesto al consumo actualmente se causa al producirse la especie y se exigible al retirarse del establecimiento, su proyecto descentralizado, en realidad solo beneficiaría a los Estados Aragua y Miranda, asiento de las dos principales empresas que manufacturan cigarrillos en Venezuela, así como Guárico y los pocos Estados donde se reproducen puros(...) (p. 82).

En todos los años de existencia de los impuestos al tabaco o al cigarrillo, su control, recaudación y administración han sido siempre reservados al Poder Nacional. Este sistema aparentemente ha sido eficiente, al garantizarse la recaudación de los tributos al consumo de la fuente de expedición. Una vez que esta especie fiscal entre en los canales de distribución hasta alcanzar al consumidor final se inicia su dispersión, reduciendo la viabilidad de la fiscalización efectiva, con lo cual, en consecuencia, se podría afectar la recaudación.

Por todo lo anterior, se estima que esta Comisión debió reflexionar concienzudamente sobre este tema, con la debida asesoría del SENIAT, a los efectos de poder elaborar una propuesta que estuviera acorde con las características de este impuesto a la producción, mientras esté regulado como tal, no sería conveniente su descentralización.

Se piensa además, que consideraciones similares pueden hacerse respecto a los otros impuestos específicos al consumo, como los licores y los fósforos que también se recauden a nivel de los productores.

El Constituyente acogió los planteamientos de Brewer, es decir, retiró a los Estados la asignación proyectada de los impuestos al consumo, y en su lugar incluyó disposiciones sobre transferencias a los Estados de ramos tributarios y de recursos provenientes de la recaudación tributaria. Antes debe explicarse que del examen de los antecedentes parece desprenderse que el FCI debe nutrirse principalmente de la transferencia de recursos provenientes de la recaudación de los impuestos indirectos a que se ha hecho referencia en puntos anteriores.

5. Ley de Hacienda Pública Estatal.

Son varias las reformas que al respecto se han venido sucediendo en Venezuela, no obstante la investigación considera que la Hacienda Pública Estatal, será en definitiva el instrumento más importante para que los Estados puedan planificar su crecimiento y desarrollo sostenible.

A tales efectos, el 27 de marzo del 2001, en primera discusión la Asamblea Nacional aprobó en sesión plenaria el Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, presentada por una comisión mixta designada para tal fin.

Dicha Ley debe convertirse en un instrumento jurídico de vital importancia para el futuro y desarrollo económico de todos los estados que conforman el país, por cuanto en ella deben transferirse recursos y competencias que repercutirán directamente en el ingreso público de cada región.

Por tratarse de un proyecto de Ley, quizás su discusión sólo se limite a la propia Asamblea Nacional y algunos sectores económicos, políticos y sociales, sin embargo, su importancia para el proceso descentralizador que vive el país, requiere de un análisis nacional donde se involucren todos los sectores de la sociedad a todos los niveles, en función de su información y posterior comprensión, que permitan un debate nacional con miras a establecer criterios que coadyuven a que dicha Ley no sea letra muerta y que realmente fortalezca el proceso descentralizador que cobija al país.

6. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público

Artículo 6.- Están sujetos a las regulaciones de esta Ley, con las especificaciones que la misma establece, los entes u organismos que conforman el sector público, enumerados seguidamente:

- 1- La Republica.
- 2- Los estados.
- 3- El Distrito Metropolitano de Caracas.
- 4- Los distritos.
- 5- Los municipios.
- 6- Los institutos autónomos.
- 7- Las personas jurídicas estatales de derecho publico...

Artículo 7.- A los efectos de la aplicación de esta Ley se hacen las siguientes definiciones:

- 1- Se entiende por entes descentralizados funcionalmente, sin fines empresariales los señalados en los numerales 6,7 y 10 del artículo anterior, que no realizan actividades de producción de bienes o

servicios destinados a la venta y cuyos ingresos o recursos provengan fundamentalmente del presupuesto de la Republica.

- 2- Se entiende por entes descentralizados con fines empresariales aquellos cuya actividad principal es la producción de bienes o servicios destinados a la venta y cuyos ingresos o recursos provengan fundamentalmente de esa actividad.
- 3- Se entiende por sector publico nacional al conjunto de entes enumerados en el articulo 6° de esta Ley, salvo los mencionados en los numerales 2,3,4 y 5, y los creados por ellos.
- 4- Se entiende por deuda publica el endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito publico. No se considera deuda publica la deuda presupuestaria o del tesoro...

Cabe destacar que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), establece claramente cuáles son los entes descentralizados de acuerdo a la norma constitucional, y se recalca que los Estados y los Municipios son algunos de dichos entes, lo que genera la tesis de que dicha descentralización es administrativa, toda vez que dichos organismos deberían tener autonomía financiera a objeto de generar acciones destinadas al crecimiento y desarrollo de sus regiones, cosa que en la actualidad no es así, debido a que existen organismo centralizados destinados a ayudar a la descentralización, esta paradoja se ejemplifica con la presencia del FIDES y LAEE dentro del gobierno nacional.

Por su parte, el Artículo 33, establece lo siguiente:

Los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente comprenderán sus ingresos, gastos y financiamientos. Los presupuestos de ingresos incluirán todos aquellos que se han de recaudar durante el ejercicio.

Los presupuestos de gastos identificaran la producción de bienes y servicios, así como los créditos presupuestarios requeridos para ello...

Sobre el particular es bueno destacar que el precitado artículo trata sobre los entes descentralizados desde el punto de vista funcional, y no así, desde el punto de vista administrativo y financiero que debería ser la razón fundamental del proceso descentralizados que se lleva a cabo en Venezuela. En consecuencia, no existe descentralización cuando se hace referencia a una sola parte de la organización, ello, teóricamente podría denominarse desconcentración.

CAPITULO III

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1.- Aproximación al Tema

Entre los historiadores contemporáneos se vislumbra un cierto juicio favorable sobre la actuación de gobiernos como los de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, en el sentido de apreciar que pudieron vencer las fuerzas centrifugas que se habían desatado desde la guerra federal y que habían ocasionado la ruina, el paludismo y la desesperanza, a pesar del costo que pagó una parte de la juventud estudiosa e idealista, sobre todo la de Caracas. No obstante, según lo refiere Febres (1993), para mediados de la década de los ochenta, no sólo existía en el país la sensación que impedía el desarrollo sociopolítico de Venezuela, sino que también se traducía en ineficiencia en cuanto a la gestión de los servicios públicos.

A partir de las proposiciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) desde 1989 se inició un proceso de descentralización, con banderas fundamentales como la elección de los Gobernadores de Estado, que había sido prometida a los venezolanos en diferentes textos constitucionales desde el inicio de la vida republicana, y nunca cumplida, pero que estaba vigente como posibilidad en la Constitución de 1961, si el estamento político del país así lo decidía.

En efecto, Salazar (1996), afirma que para instrumentar esta reforma bastaba con sancionar una ley, la cual al final se aprobó con un solo voto contrario. Frente a este proyecto hubo poca pero muy ruidosa oposición, y la

balanza se inclinó hacia la elección de los Gobernadores, en gran parte porque las encuestas revelaban que el 87% de los venezolanos así lo querían y porque el precandidato Carlos Andrés Pérez había salido a dar su apoyo a la idea, lo que generó escándalo entre la mayoría de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional de Acción democrática (CEN), quienes se vieron obligados a apoyarla no sin cierta reticencia.

La segunda bandera, más técnica y por tanto de menos facilidad para presentar en una consigna, fue la necesidad de iniciar cuanto antes un proceso de transferencias de competencias del Poder Nacional hacia los niveles subnacionales, para lo cual se aprobó seguidamente en el Congreso la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público (LODD y TC del PP).

Sin conocer mucho del asunto, la población consideró que si se iba a elegir a los Gobernadores era lógico que éstos tuvieran competencias y manejaran recursos. Esta creencia se fundamentaba en la experiencia criolla de que la casi totalidad de los escándalos sobre corrupción se han referido al nivel central, y que por lo tanto un poco más de autogobierno no podía ser malo, sin desconocer las potestades del nivel central en casi todos los asuntos importantes. Pero además, nunca se quiso dismantelar la administración central sino hacerla más pequeña y más robusta, en beneficio de todos.

Ambas banderas triunfaron en el extinto Congreso, pero para encarnarse en realidades tangibles ha faltado, y falta, un trecho largo. Con relación a este aspecto vale la pena comentar que su entorno político ha sido ya visto en otros momentos de nuestra historia.

Barrios (1996), explica que:

Debe referirse, en primer lugar, a la época del último tercio del siglo XIX, en que todos los gobernantes tenían que proclamar que eran federalistas y por detrás del telón buscar los mecanismos para concentrar el poder y mejorar su balance personal. El segundo momento fue entre comienzos de 1959 y la víspera del 23 de Enero de 1961, donde un grupo de patriarcas, que representaban a la casi totalidad de la población, discutieron y se pusieron de acuerdo sobre una Constitución que debía durar por mucho tiempo, y así fue. (p. 129).

Una de las causas de la duración de la Constitución de 1961, que hasta ahora ha batido el record en ese aspecto, fue que en su texto se consagraron muchas posibilidades en cuanto a las formas de organizar el Poder Público y a las relaciones de éste con los particulares. En el tema que ocupará a la presente investigación, en el artículo 136 de su texto se asignó al Poder Nacional la mayor suma de competencias posibles y se le otorgó la mayor suma de recursos disponibles, pero el país seguía siendo federalista "en los términos consagrados en esta Constitución", lógicamente la de 1961.

Barrios (1996), arguye que los constituyentes de dicho año, habían descubierto que el Libertador había manifestado en el Manifiesto de Cartagena, en su discurso al Congreso de Angostura y en la Carta de Jamaica que "el Federalismo era el más perfecto de todos los sistemas, pero que el país no estaba preparado para tanto bien y que el demasiado bien, como el demasiado mal, pueden causar la muerte".

Pero al mismo tiempo se evidenció para los constituyentes de la época que la mayoría de los habitantes asociaban la palabra federalismo con ideas

progresistas como justicia social, libertad e igualdad. Por ello, era preferible consagrarlo en 1961 mientras se mejoraba el nivel sociopolítico y cultural de la población. El Estado inicialmente centralizado, dada las amenazas que se cernían desde la izquierda y la derecha sobre el experimento democrático, pero andando el tiempo se podrían poner en vigencia las posibilidades de configurar un Estado descentralizado, con simples decisiones parlamentarias (ley o acuerdo), cuando un número de diputados y de senadores no menor a las dos terceras partes de ambos cuerpos estuvieran dispuestos a discutir seriamente el asunto, sin necesidad de modificar la Constitución.

Ontiveros (1997), señala que el planteamiento sobre la descentralización surge después de que se ha evidenciado la crisis del Estado, que se manifiesta desde la caída del signo monetario en febrero de 1983 (el viernes negro), pero que hundía sus raíces en el inicio mismo de la actual etapa democrática y se caracterizaba por la desactivación económica, el deterioro de los servicios públicos, el crecimiento de la inseguridad personal, el desempleo y la pérdida de fe en que el futuro sería mejor que el pasado.

Fernández y otros (1998), determinan que el federalismo a la venezolana ha significado, durante la vigencia de la Constitución de 1961 y más allá, que la economía venezolana, por el hecho de ser el Estado central el único propietario de la riqueza petrolera y el único receptor de los ingresos que se generan para el sector público por este concepto, tiene la vocación de ser eminentemente pública, es decir, que el ámbito controlado por el Estado y por los intereses políticos de los gobernantes tiende a mantener un espacio importante. Esta concepción comenzó a ser minada por las ideas que buscan impulsar la competitividad del país, comenzando por la empresa

privada, y que luego han sido calificadas de "neoliberales". Más adelante señalan:

Pero también ha significado en lo jurídico que el país nunca ha aspirado a tener un federalismo como el norteamericano, en cuyos orígenes la tesis de la doble soberanía determinó que tanto los Estados en los aspectos no delegados al Poder Nacional como éste, tenían sus áreas propias de actuación, y que cada uno era soberano en su ámbito y en su esfera. Para los venezolanos nunca ha sido importante que cada Estado tenga su legislación civil o penal propia ni que el poder público estatal tenga parlamentos unicamerales o bicamerales, según le parezca a los legisladores regionales. (p. 45)

Para un estudioso del devenir histórico constitucional venezolano, Brewer (1991), era evidente que para mediados de los ochenta nuestra forma de Estado era la de una federación centralizada, y así lo ha expresado reiteradamente. Al respecto la percepción de la investigación es diferente en ese momento Venezuela no era un Estado federal, sino federalizable porque las normas de la Constitución le permitía acceder a la elección de los gobernadores y a un proceso de transferencia de competencias del Poder Nacional hacia los Estados y a los Municipios, lo que incluye la posibilidad de asignar competencias tributarias a los Estados y que para el momento en que se inicia el último proceso constituyente, el país había adquirido los rasgos básicos de un Estado federal.

Pero aún llegando hasta allí, siempre la federación venezolana será particular, como de hecho son todas las federaciones del mundo, y especialmente las de América Latina. En definitiva, lo que interesa es que bajo el ropaje del federalismo se abre campo un proceso de descentralización que promueve una mayor eficiencia en los servicios

públicos, el desarrollo de la sociedad civil y el acceso a una forma superior de democracia, para estos fines siempre se ha dicho que la nueva institucionalidad no puede basarse en la confrontación o la competencia entre los niveles del poder público, sino en la cooperación.

En la etapa de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la adopción o el fortalecimiento de las instituciones y emblemas federales ha sido, pues, un pretexto para permitir el proceso de descentralización. Esto es muy sencillo de decir pero en la práctica se traduce en la redistribución del poder político y económico, excesivamente concentrado en el gobierno nacional.

Para el sector privado fue difícil apoyar esta idea, en tanto que pensaban se complicarían las negociaciones con los organismos públicos al tener una diversidad de interlocutores ubicados en diferentes sitios. Para unos pocos, hubo el temor de que este proceso pudiera desatar las fuerzas centrífugas que tanto mal causaron al país en el siglo anterior.

Para los que aducían que se estaba ante una confrontación entre federalistas y centralistas, como en el siglo pasado, la COPRE puso empeño en demostrar que el objetivo, lo que se quería era otra cosa: no era posible seguir permitiendo que desde el Ministerio de Educación se continuara elaborando más de un millón de cheques cada mes para pagar al personal, que se dispusiera desde el nivel central cuales escuelas u hospitales debían ser reparados o dotados, que desde Caracas se siguieran tomando todas las decisiones sobre las obras o servicios, incluso las de carácter local, y que se marginara a las colectividades regionales o locales en la determinación, e incluso en el conocimiento, del destino de los fondos públicos.

Por su parte, Angarita (1997), tajantemente expresa que el proceso de descentralización ha mostrado muchos logros entre 1990 y el presente, y sobre todo se ha generado la sensación de que los dineros públicos rinden más cuando se administran en el nivel en que surgen los problemas. Pero también ha tenido sus fallas, la mayoría de las cuales no son atribuibles al proceso mismo, sino al incumplimiento de los principios que lo guían, como condición incompleta y desigual de las transferencias y sobre todo, la falta de control de las comunidades regionales y locales sobre sus gobernantes.

La primera de éstas se ha debido al esfuerzo del poder central por mantener sus ámbitos del clientelismo, la segunda, porque se le ha expropiado a la sociedad sus poderes de control, los cuales han ido asumiéndose por el estamento político, con muy poca eficiencia.

En el año 1999 se produjo en el país el proceso constituyente que dio lugar a la Carta Fundamental que hoy rige, y en la que se introdujeron modificaciones importantes en las normas que regulan estos temas, a las cuales se hará referencia seguidamente.

Respecto al tema, es necesario destacar que, según lo expresa González (1995):

Existen muchas formas de encontrar causas adecuadas para que el proceso de descentralización entre con aguas mansas y útiles. Está la experiencia ganada en otros países y que puede servir de ayuda. Está la enorme creatividad de la gente del país, y está la rica experiencia en la propia realidad vivida por nuestra nación Venezolana y su fecunda historia. En la impronta geohistórica del federalismo, vivida a lo largo y ancho del territorio nacional y por más de cien años de vida republicana, más en los antecedentes coloniales y prehispánicos, se tiene un tesoro aprovechable de situaciones,

instituciones, tradiciones y aportes que son el soporte más importante para los retos del porvenir. (p. 23).

Por su parte, Neira (1999), considera que se trata de un tema hoy difuso y confuso, señalado como uno de los elementos claves para cualquier proceso de reforma del Estado, de democratización y participación, de gobernabilidad.

Orijuela (1991), citado por Neira (1999), define la descentralización como "un proceso de redistribución de poderes del Estado, en favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y los municipios, y de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales" (Orjuela).

Bien recoge Orjuela (1991: 107 - 110) citado por Neira (1999), los argumentos que varios autores aducen a favor de la descentralización como estrategia integral de política pública, útil para la democratización y la eficiencia de un sistema político gobernable:

1. La descentralización es un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria. (Jodi Borja).
2. La descentralización sirve al objetivo fundamental de estabilizar el sistema político. (Christian von Haldenwang).
3. Puede facilitar la articulación y la implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a

los líderes políticos para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo. (Dennis A. Rondinelli). Citado por Neira (1999).

4. Fomenta la eficiencia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, y promueve la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de beneficios y costos (Banco Mundial).

Otros cinco grandes beneficios reporta la descentralización para el ejercicio de gobernar, según Rondinelli, citado por Neira (1999):

1. Un proceso de descentralización institucionaliza los conflictos sociales y los distribuye territorialmente, impidiendo que estos se acumulen o se dirijan contra las instancias nacionales de decisión y planificación. Su decisión queda, pues, en manos de autoridades seccionales o locales.
2. La descentralización puede ser utilizada como una estrategia de desarrollo regional, en la medida que permite superar las limitaciones de la planeación centralizada, mediante la delegación de mayor autoridad y autonomía a los funcionarios u administradores del desarrollo que trabajan en las regiones y las áreas rurales.
3. Contribuye, también, a reducir los costos y la complejidad de la administración pública, resultantes, en parte, de la excesiva concentración de poder y de recursos en la cúspide del gobierno nacional.
4. Permite, igualmente, una mayor integración nacional, en la medida en que facilita la penetración de políticas nacionales en áreas alejadas del centro.
5. Así mismo facilita una mayor participación de los diferentes grupos políticos, sociales, étnicos, religiosos y culturales en el proceso decisorio

del desarrollo, conducente a una mayor equidad en la asignación de los recursos públicos.

Neira (1999), establece que la descentralización del estado tiene tres dimensiones: la política, la administrativa y la fiscal. La política persigue ampliar los canales de participación ciudadana mediante la elección popular de alcaldes y gobernadores, el establecimiento de plebiscitos o consultas populares y la institucionalización de las juntas administradoras locales. En su dimensión administrativa, la descentralización busca el mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales y transferir nuevas responsabilidades y funciones a los entes municipales, tanto en la prestación de los servicios públicos básicos como en el campo de la planificación del desarrollo local, la ordenación del espacio urbano y la ejecución de proyectos de inversión. Además plantea la función de los entes intermedios (departamentos en Colombia) como niveles de coordinación entre las naciones y los municipios. Estas estrategias de descentralización también crea mecanismos de articulación del desarrollo regional mediante las regiones y consejo de planificación y sugiere suprimir organismos de carácter nacional que antes cumplían funciones respecto de las entidades seccionales y locales. Esto implica redistribución de competencia y de relaciones entre los varios entes estatales.

Desde el punto de vista fiscal la descentralización busca una reorganización de las relaciones fiscales gubernamentales, como un medio para racionalizar y optimizar el gasto público. Se trata de fortalecer las fuentes de recursos propios de las entidades regionales y municipales; aumentar el volumen de los ingresos nacionales que se transfieren a las regiones y municipios (situados fiscal y cesión del impuesto IVA). Este proceso de descentralización va a exigir esfuerzo fiscal propio y eficiencia

administrativa a los municipios; va a establecer mecanismos de créditos y cofinanciación para el desarrollo local y seccional, y con criterios descentralizadores, va a modificar la filosofía con que se elabora orgánicamente el presupuesto nacional.

Asimismo, en opinión de Córdova (2004), en Venezuela se inicia un interés verdaderamente político por los procesos de reforma del Estado a finales de década de los años ochenta, cuando la crisis económica empezó a mostrar sus signos más visibles en el país, a hacer mella en los mecanismos que facilitaban que el sistema de partidos y la administración continuaran generando respuestas que producían su legitimidad antes sus clientes, situación que resultaba requisitoria para que el poder se reprodujera. Es así como se crea la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado), con la misión de preparar el esquema para avanzar en un proceso de transformación del estado donde la descentralización política administrativa constituiría una de los proyectos centrales. La elección de los gobernadores y alcaldes dio el paso para proveer el piso político a las posteriores transferencias de competencias a los estados, proceso que se inició en los estados Zulia y Carabobo mediante el traspaso de los puertos respectivos, así como de determinado número de competencias a ciertos estados. El autor señala lo siguiente:

Este proceso se lleva a cabo en el marco de un conjunto de políticas de ajuste macro económico, tanto a nivel fiscal como monetario, que se expresaron en un conjunto de medidas conocidas como paquetes económicos. Todo ello ocasionó una significativa movilización ciudadana en protesta por los resultados de exclusión social que se produjeron de forma inmediata como consecuencia de la puesta en marcha de estos paquetes económicos, que terminaron por deslegitimar a los actores políticos y al modelo de democracia que se desarrolló en Venezuela a partir del 23 de Enero de 1958. Ese

malestar abrió las puertas a los cambios políticos transitados que dieron el triunfo electoral, en 1998, al comandante Hugo Chávez Frías en la presidencia de la República. (p. 42).

La Descentralización de Competencias y de Recursos

En la Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 17 de Noviembre de 1999, aprobada mediante referendo el 15 de Diciembre del mismo año, publicada en la Gaceta Oficial del 30 del mismo mes y año, y por tanto vigente desde esa fecha y publicada nuevamente, junto con la Exposición de Motivos, y con algunas modificaciones en su texto, en la Gaceta Oficial el 24 de marzo del 2000, se consigna una declaración sobre la forma de Estado, concebida así:

“Artículo 4. 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”

Sobre este artículo, se expresa en la Exposición de Motivos lo siguiente:

En cuanto a la estructura del Estado Venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son características de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales

participan en la formación de las políticas comunes a la nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad. (s/p.)

La fórmula constitucional de Estado Federal descentralizado, que luce redundante para muchos, tiene su explicación. En opinión de la investigación, la consagración de la cláusula federal ha coexistido durante mucho tiempo con unas instituciones públicas fuertemente centralizadas, pero se observa un inciso según el cual, para el momento en que se reúne la Asamblea Nacional Constituyente, el país estaba fuertemente centralizado. En efecto, el proceso iniciado en 1989, con sus avances, fallas y retrocesos, había generado un conjunto de cambios en la estructura política y jurídica del país, y se había llegado a colocar muy cerca de lo que en el derecho comparado se llama un Estado Federal. No se era plenamente porque el proceso de transferencia de competencias, de servicios y de recursos del Poder Nacional hacia los Estados (que es el tema en el que se ha concentrado la atención) había encontrado muchos obstáculos económicos pero sobre todo políticos particularmente en el período 1994-98.

En cualquier caso, se estima necesario examinar las normas de la nueva Constitución para determinar si bajo este régimen jurídico el país se encamina hacia "un verdadero modelo federal". A estos efectos, se consagra el régimen de las competencias y de los recursos de los Estados en la Constitución de 1999.

Previamente debe señalarse que la regulación de los Municipios y la transferencia de competencias y recursos del Poder Nacional hacia este nivel, y desde aquí hacia las organizaciones de la sociedad civil es un capítulo sobre el cual hay muchas cosas que decir, consagrado en la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 167.

Por su parte, se considera la descentralización el proceso mediante el cual se transfieren o desconcentran a los poderes estatales y locales los recursos necesarios para su crecimiento y desarrollo. En Venezuela, este proceso se inicia en 1989, con la elección directa de Gobernadores y Alcaldes; la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, cuyo objetivo consiste en desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa y delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, facilitando la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional por los Estados (nuevas competencias exclusivas para los Estados y tratamiento de las competencia concurrentes entre el Poder Nacional y el Estatal), además de determinar las fuentes de ingreso de los estados (situado constitucional y demás ingresos).

Son varias las reformas que al respecto se han venido sucediendo en Venezuela. No obstante la investigación considera que la Hacienda Pública Estatal, será en definitiva el instrumento más importante para que los Estados puedan planificar su crecimiento y desarrollo sostenible.

A tales efectos, el 27 de marzo del 2001, en primera discusión la Asamblea Nacional aprobó en sesión plenaria el Proyecto de Ley Orgánica

de Hacienda Pública Estatal, presentada por una comisión mixta designada para tal fin.

Dicha Ley debe convertirse en un instrumento jurídico de vital importancia para el futuro y desarrollo económico de todos los estados que conforman el país, por cuanto en ella deben transferirse recursos y competencias que repercutirán directamente en el ingreso público de cada región.

Por tratarse de un proyecto de Ley, quizás su discusión sólo se limite a la propia Asamblea Nacional y algunos sectores económicos, políticos y sociales, sin embargo, su importancia para el proceso descentralizador que vive el país, requiere de un análisis nacional donde se involucren todos los sectores de la sociedad a todos los niveles, en función de su información y posterior comprensión, que permitan un debate nacional con miras a establecer criterios que coadyuven a que dicha Ley no sea letra muerta y que realmente fortalezca el proceso descentralizador que cobija al país.

El régimen de las Competencias

Fuenmayor (2000), sostiene que en la Constitución derogada, las competencias de los Estados estaban consagradas en el artículo 17º, excepto las competencias sustantivas relativas a la organización de los Municipios y de la policía urbano y rural (funciones éstas que los Estados no desarrollaron), las demás competencias eran de carácter instrumental: la organización de sus poderes públicos, la administración de sus bienes y la inversión del situado y otros ingresos, el uso del crédito público, con las limitaciones establecidas en las leyes nacionales. Pero además, pertenecían a los Estados "Las materias que les sean atribuidas de acuerdo con el

artículo 137” y “Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”. (art 17).

De hecho, los Estados no habían ejercido sino una medida muy pequeña, las competencias posibles que les permitía este marco constitucional, principalmente por la carencia de fuentes propias de ingresos. Pero en la Carta de 1961 se prevé que, por decisión de las dos terceras partes de las Cámaras Legislativas, se podía asignar a los Estados y Municipios competencias del Poder Nacional para promover la descentralización administrativa (art. 137). Este proceso de transferencias había comenzado desde 1990, conforme a las disposiciones de la LOD, de modo que para el momento que se inicia el proceso constituyente existía la expectativa de que en la nueva Constitución se plasmaría esa experiencia y se definirían los servicios públicos cuya prestación corresponde a los Estados, cosa que sin embargo no ocurrió.

En efecto, en la Ley Fundamental que rige se mantiene la enumeración escueta de las competencias de los Estados (art 164), se reitera la posibilidad de transferencias del Poder Nacional hacia los Estados y los Municipios, y se distingue entre competencias concurrentes y competencias transferibles, todo ello con un régimen jurídico similar al anterior, pero con algunas modificaciones, sobre todo en los procedimientos que se considera importante destacar.

Con respecto a las competencias concurrentes, Angarita (2000), aduce que:

Son aquellas competencias en que están autorizados para actuar dos o más niveles del Poder Público, se contempla en

el artículo 165 de la Constitución que “Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados”, y se supone que estas últimas se refieren a los aspectos que se asignen a los Estados en las leyes de base, que deben regular los sectores de la actividad pública y los niveles en que se prestan los servicios públicos. Se supone entonces que se congela el proceso de transferencias hasta que para cada sector se defina lo que es nacional, estatal y municipal, lo cual es técnicamente correcto, siempre que estas delimitaciones se hagan rápidamente. En el artículo que venimos de citar se agrega a continuación que “Esta legislación estará orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad”. No se indica en la Constitución cuáles son las competencias concurrentes, ni se incluyen criterios para hacer esa determinación, pero suponemos que, en principio, son las que están enumeradas en el artículo 4 de la LOD. (p. 124).

Con relación a las competencias transferibles, tampoco se indica cuáles son, lo que permite la mayor amplitud a las transferencias que deben ser decididas por la Asamblea Nacional, en la misma forma que bajo el sistema anterior. Pero lo que es importante destacar en este aspecto es el procedimiento para las transferencias.

Anteriormente los mecanismos para realizar las transferencias de servicios a los Estados estaban regulados en la LOD a través de un procedimiento de negociación individual entre cada gobernador de Estado y el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, y el programa acordado debía ser aprobado por el Senado. Ahora se crea una figura muy interesante, el Consejo Federal de Gobierno, definido como “el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones

para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios” (art. 185).

De modo que las negociaciones a que se hace referencia no se realizarán con el Ministerio citado, sino que operarán en el seno del Consejo Federal de Gobierno, organismo interinstitucional conformado por el Vicepresidente Ejecutivo de la República, quien lo presidirá, los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por cada Estado, y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la Ley. Bajo este nuevo marco, las transferencias seguramente serán generales, para todos los Estados y el Distrito Capital, y la negociación no deberá ser individual, sino colectiva. Pero en todo caso, la definitiva sobre la transferencia corresponderá a la Asamblea Nacional.

Se debe observar que en la nueva Constitución se incluye, entre las competencias de los Estados, algunas que habían sido asumidas por determinados Estados mediante la Ley del Consejo Legislativo Regional, conforme al procedimiento establecido en el artículo 11 de la LOD el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, las salinas y ostrales (art 164 numeral 5 de la Constitución), la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (numeral 7) y 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 (numeral 10).

Conforme a lo expuesto, corresponderá a la Asamblea Nacional la decisión de determinar el perfil competencial de los Estados, sea mediante la delimitación de las competencias concurrentes a través de las leyes de base,

sea mediante las transferencias que se negocien en el Consejo Federal de Gobierno, con lo cual la situación se mantiene igual a la que existía antes del inicio del proceso constituyente.

El régimen de los Recursos.

Barazarte (2000), expresa que se refiere a las transferencias por situado constitucional, al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), a las Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y a los recursos tributarios de los Estados.

Tanto el monto del situado como la forma de distribución ha variado en diferentes constituciones de este siglo. En la Constitución de 1961 se regulaba el situado como una partida a ser incluida anualmente en la Ley de Presupuestos, para ser distribuida entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: treinta por ciento (30%) por partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades. Dicha partida no sería menor del doce y medio por ciento (12,5%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentaría anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcanzará a un quince por ciento (15%) (art. 229).

Cuando se discutió en el Congreso la Ley Orgánica de Descentralización (LOD), en 1989, se hizo el siguiente razonamiento: como la Constitución entonces vigente regulaba el situado como un mínimo, por una ley con una base constitucional tan clara como era la que se estaba

elaborando, podía aumentarse el situado, y así se hizo efectiva en el artículo 13, conforme al cual: “En la ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, el Situado Constitucional será el dieciséis por ciento (16%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%) hasta alcanzar un veinte por ciento (20%). Pero además, según el artículo 12, ordinal 2° de la LOD, se incluye entre los ingresos de los Estados. “Los que formen parte de los ingresos adicionales del país..” es decir, como el monto del situado estaba contemplado como un porcentaje de los ingresos estimados, para el ejercicio presupuestario siguiente, cuando el rendimiento de los ingresos fuera menor al previsto, debía reducirse el situado proporcionalmente, mas no a la inversa. De allí que, conforme a la disposición antes citada, cuando el rendimiento de los ingresos fuera superior al estimado, debía transferirse a los Estados un porcentaje similar de esa suma incrementada. Por ello, a partir de la vigencia de la LOD se incrementó el porcentaje del situado y se mejoró su base de cálculo.

En la Constitución de 1999 (art 167, numerales 4 y 5) se dispuso que el situado oscilaría anualmente entre un mínimo del 15% y un máximo del 20% sobre los ingresos ordinarios del presupuesto, dependiendo de la sostenibilidad de la hacienda pública nacional, y se excluye la figura del porcentaje adicional para los Estados cuando el mayor rendimiento de los ingresos estimados lo permita. Asimismo, se mantiene igual la forma de distribución del situado entre los Estados, los Municipios y el Distrito Capital. La innovación de la nueva Carta, se refiere, entonces, a la determinación del porcentaje del situado, en condiciones menos favorables para las entidades federales.

Los Tributos de los Estados

En este espacio se ha de distinguir entre los tributos expresamente asignados a los Estados en la Constitución, de los que pueden serles transferidos. Los recursos y tributos expresamente asignados a los Estados en la Constitución son solamente dos.

En primer lugar. "El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional.." (numeral 5 del artículo 164). Al parecer, esos minerales son los mismos que se mencionan en el ordinal 2° del artículo 11 de la LOD: "Las piedras de construcción y las de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, puzolanas, turbas, las sustancias terrosas". En el artículo constitucional se omitió la frase que está en el ordinal citado de la LOD "así como la organización, recaudación, y control de los impuestos respectivos". De ello no debe deducirse una prohibición para los Estados, y se establecen impuestos sobre tales rubros, porque esta materia había sido transferida a los Estados por la LOD, la cual se mantiene vigente "en todo lo que no contradiga a esta Constitución", tal como se establece en la Disposición Derogatoria Única de la Constitución.

En segundo lugar. "la creación, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas" (numeral 7 del artículo 164). Este ramo tributario había sido transferido a los Estados según la LOD (art. 11, ord. 1°) pero en esta ley no se incluían los timbres o estampillas fiscales.

Por ello se suscitaba la cuestión de que la ausencia del papel sellado estatal sólo podía ser suplido con timbres fiscales nacionales, en detrimento

de los ingresos estatales. La norma constitucional amplia la posibilidad de ingresos para los Estados por este concepto que tampoco son muy significativas, aunque incurre en el error de considerar a los timbres y estampillas como ramos diferentes, que no lo son.

Pero también en la nueva Constitución se reitera el principio sobre las transferencias que estaba consagrado en el artículo 137 de la Constitución de 1961, ahora con la siguiente redacción:

“Artículo 157. La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”.

En la materia tributaria se prevé expresamente la posibilidad de las transferencias en el artículo 167, relativo a los ingresos de los Estados, en cuyo numeral 5 se dispone que corresponde a éstos. “Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales”. Además en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución (numeral 6) se establece que la ley para desarrollar la hacienda pública estatal deberá ser dictada dentro del primer año de la Asamblea Nacional.

Del texto constitucional parece desprenderse que, en la medida en que se transfieran a los Estados competencias tributarias nacionales, puede disminuirse el situado que a estos entes corresponde según la Constitución, previsto como una banda que oscila entre el 15 y el 20% de los ingresos ordinarios, u otras asignaciones de recursos.

Como en la Carta Fundamental no se limitan las posibilidades de transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y a los Municipios, la tributación a estos niveles puede adquirir una gran importancia, si así lo decide la Asamblea Nacional. En todo caso, el ámbito tributario por excelencia para recibir estas transferencias es el estatal, por cuanto en el nivel municipal lo que se plantea principalmente es el mejoramiento de los mecanismos de recaudación.

De las consideraciones anteriores se evidencia que el régimen tributario de los Estados se mantuvo en la nueva Constitución igual a como era anteriormente, y que corresponde a la Asamblea Nacional decidir sobre las transferencias de ramos tributarios a las entidades federales.

Anteriormente se ha hecho referencia a las posibilidades de disminuir el situado por debajo del 20% de los ingresos ordinarios cuando lo requiera la sostenibilidad de la hacienda nacional, lo cual es un rasgo centralista de la nueva Carta Fundamental.

Ahora se señalarán algunos otros elementos de esta naturaleza, en comparación con lo dispuesto en la Constitución derogada que existe la tendencia de muchos funcionarios nacionales de considerar que los órganos estatales son sus subordinados, lo que además de distorsionar la idea de un verdadero federalismo, enerva el surgimiento de las fuerzas de control que yacen en la sociedad y que no se han podido desarrollar.

En todo caso, el carácter centralista de estas normas se pondrá en evidencia si en la regulación legal se da a la expresión "coordinación" un significado de subordinación

A consideración de Combellas (1988), y para ahondar sobre el particular, se cita lo siguiente: "Sin descentralización o reforma democrática del Estado no puede profundizarse la democracia. El Estado es el centro por excelencia de condensación del poder en las sociedades contemporáneas. Si no abordamos la democratización del Estado, el modelo de democracia que queremos será siempre un modelo fallido". (p.p 53, 54).

La limitación y armonización de los poderes tributarios

En la Nueva Constitución el poder tributario residual ya no corresponde a los Estados, sino al Poder Nacional. En efecto, son nacionales "los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley" (art. 156, numeral 12). Pero además, en este artículo se pauta que corresponda al Poder Nacional: "La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir, principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales.." (numeral 13).

El origen de esta forma es clara: se trata de consagrar la posibilidad de que el Poder Nacional pueda limitar las alícuotas de la patente de industria y comercio, que en algunos Municipios quedan excesivamente a la inversión externa, nacional o extranjera. Pero al erigir una norma general en este ámbito, se cercena la posibilidad de que sea la sociedad misma la que determine los límites a sus representantes en los cuerpos deliberantes y se cree la conciencia de contribuyente, que tanto necesita el país.

Las regulaciones sobre el gasto de los Estados

Tradicionalmente el situado ha sido concebido en nuestras constituciones como una partida incondicionada que se transfiere a los Estados para ser dispuesta según las exigencias locales. En la Constitución anterior se permitía una forma de coordinación del situado, que se desarrolló en la Ley de Coordinación del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional.

Los resultados de esta ley fueron pésimos; se retardaron los aportes a los Estados por este concepto, las entidades federales no podían ejecutar su presupuesto de acuerdo a las necesidades locales, se incrementó la ineficiencia administrativa. La derogatoria de esta Ley en 1989 se fundamentó en que lo adecuado era establecer los mecanismos para que la sociedad participará en la definición de los objetivos del gasto público, para lo cual debían dársele a los Estados su situado completo.

En la Constitución vigente se introduce como innovación que, en cada ejercicio fiscal, los estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado (art. 167, ord. 4, primer aparte) y en la Disposición Transitoria Décima se advierte que tal regla entrará en vigor a partir del presupuesto del próximo año que se está discutiendo ahora. Es cierto que en los Estados existe una fuerte presión sobre sus autoridades para la creación de empleos públicos, así como existe también en el nivel nacional y en el municipal.

Pero esta forma es inconveniente para los Estados que tengan o que tendrán resueltas las necesidades básicas de inversión en infraestructura y que requieran invertir un porcentaje alto de sus recursos para financiar el

trabajo humano en salud, educación, investigación, cultura, servicios públicos en general. La aplicación estricta de la norma seguramente incrementaría el nivel de desempleo en los Estados, pero tal regla existía en la LOD en términos idénticos (art 17) y hasta donde sabemos no tuvo vigencia real.

Pero el propósito no es referirse a la dificultad de aplicar normas como esa, sino a su inconveniencia. Lo adecuado es dejar que los mecanismos de participación de la sociedad funcionen efectivamente, y no limitar tanto las posibilidades para optimizar la inversión de los recursos. Y además, si esta limitación es tan inconveniente, ¿Porqué no se estableció para el Poder Nacional? Asimismo la Constitución preceptúa, en el mismo artículo y numeral, que "La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo", con respecto a lo cual deben hacerse las mismas advertencias.

Los mecanismos de participación de las comunidades

En la constitución se regulan unos novedosos mecanismos de participación de la sociedad en la conducción de los asuntos públicos, algunos de los cuales han sido ya desarrollados en modificaciones recientes de leyes como las del FIDES o de Asignaciones Económicas Especiales. En este aspecto debe observarse que una participación popular desorganizada puede ser inconveniente para el correcto funcionamiento de los niveles de gobierno, sobre todo si en las leyes se auspicia que exista una relación directa entre las comunidades locales y el Poder Nacional, como ocurre en la ley del FIDES (art. 24). Igualmente, si la decisión final sobre los proyectos a ejecutar en estos caso corresponde al Poder Nacional, la planificación en el

ámbito de los Estados se hace imposible, o poco menos. En esta materia, sin embargo, el error está en la legislación y no en la Carta Fundamental.

Para finalizar el Capítulo, resulta menester destacar la savia de González (1995), quien acertadamente expresa:

No llega desnudo el país a esta etapa de construcción del nuevo federalismo. Llega precisamente por la enorme carga de experiencias llevadas a costas en el lomo de la historia. Porque la idea de una sociedad gobernada bajo sistemas organizados con base en instituciones más cercanas al ciudadano y a la localidad, más pequeñas, más democráticas y participativas, no le han salido gratis a los venezolanos, sino que ha costado largos años de aprendizaje. (p. 61).

2.- Proceso durante el Período 1989 - 1998

Aún cuando la investigación tenía previsto desde un principio establecer los avances de la descentralización en forma cronológica anual, lamentablemente, por los pocos antecedentes establecidos, se recurre entonces a detallar, no lo descrito en los capítulos anteriores, sino a presentar un juicio valorativo de los pocos avances que se establecieron en el presente capítulo.

En primer lugar, la descentralización en Venezuela se inicia el 13 de abril de 1989 con la probación de Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estados, cuyo ejecútese generó en los venezolanos un sentimiento de alegría y esperanza, en tanto que se pensaba era el comienzo de la solución de los problemas mas sentido por las comunidades.

No obstante, dicha Ley tuvo un tinte político, ya que el país político pensaba que ella permitiría desvirtuar y minimizar los problemas de corrupción generados en el nivel central de gobierno.

Más del 87% de los venezolanos estaban de acuerdo con dicha Ley, pensaban que para solucionar sus problemas no debían dirigirse a la capital de la República para hacerle antesala a los ministros, bastaba sólo con ir a las gobernaciones de los estados a gestionar ante una persona conocida sus necesidades.

Aún siendo el primer paso, y considerado el más importante para el proceso de descentralización, los gobernadores de Estado se sentían atados de manos, por cuanto la transferencia de los poderes y de los recursos no tenían destino seguro en el tiempo y el espacio.

Ese mismo año, el 15 de junio se aprueba la Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, a objeto de complementar la Ley precitada, a objeto de elegir los Alcaldes, cuya aceptación por parte de los ciudadanos fue casi unánime.

Esta Reforma a Ley se realizó meramente de forma y no de fondo, pues no se incluyeron en ella aspectos relacionados con la descentralización, pero si elementos políticos que, como ya se explicó, permitían la elección por votación directa universal y secreta de los Alcaldes en sus respectivos municipios.

Para regular y delimitar las competencias entre el poder central, estatal y municipal, ese mismo año se aprueba la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder

Público, el 28 de diciembre, considerado por algunos expertos como un hecho político para resolver los problemas de gobernabilidad que durante años venía presentando la administración pública.

El aspecto más resaltante de dicha Ley fue el aumento del situado constitucional para los estados y municipios, por cuanto, como ya se explicó en los artículos anteriores, no se delimitan las competencias, ni se establecen plazos para su desarrollo.

Durante los años 90, 91, 92, 93, 94 y 95 no se observaron avances significativos en el proceso de descentralización en el país, fue común para los gobernadores y alcaldes tener que gestionar ante el gobierno central los recursos que constitucional y legalmente le eran asignados a sus respectivos estados y municipios, en otras palabras, el país se llenó de júbilo al elegir a sus gobernantes más cercanos, pero éstos, desprovistos de una Ley transparente y equitativa continuaron mendigando lo que por Ley les correspondía.

Para la descentralización, 1996 representó el segundo año donde los venezolanos pudieron observar desde el punto de vista cuantitativo dos avances: el primero lo constituye la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, cuyo objetivo consistía en regular los mecanismos de participación de los estados y municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado, por lo que los gobernadores y alcaldes, en función de obtener recursos a través de dichos fondos deben presentar proyectos de inversión, a objeto de ser aprobados por el gobierno central, cuestión que resulta paradójica, en tanto que no se corresponde con el espíritu descentralizador que se había iniciado en 1989.

Otro avance significativo fue la aprobación de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, la cual regula los tributos y su posterior asignación a los estados y municipios, los cuales son recabados por el gobierno central a través de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas, sobre el particular, es menester señalar, que al igual que el FIDES, la LAEE, a través de proyectos presentados por los gobernadores y alcaldes, son aprobados de acuerdo a criterios centralizados, lo cual perjudica desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo el proceso descentralizador que bajo falsas promesas los venezolanos estaban dispuestos a enfrentar y defender.

Durante los años 1997 y 1998 no se presentó ningún avance en el proceso descentralizador venezolano, empero, lo que en definitiva sí avanzaba era la frustración de los venezolanos en haber creído las promesas de que la solución de los problemas tenían puerto seguro.

En otro orden de ideas, a pocos años de haberse iniciado el proceso de descentralización con la promulgación de la Ley respectiva y la implantación de la elección directa de gobernadores y alcaldes, debe concluirse que el balance ha sido medianamente positivo, aunque no carente de desviaciones y excesos. Además de crearse y fortalecerse una capacidad regional y local para asumir las competencias del Gobierno central, descargándolo de tareas que ya no estaba en capacidad de realizar eficientemente, con sus altibajos, es evidente el mejoramiento que se ha producido en la administración de algunos servicios públicos descentralizados en el ámbito de la salud, la educación y la vialidad, entre otros. También es notable el poco avance alcanzado en el uso más racional de los cada vez más escasos recursos disponibles para esos fines, debido a una utilización más oportuna y específicamente orientada a la atención de las prioridades así identificadas desde la perspectiva regional y local, más

cercana al ciudadano, superando la vieja postura del burócrata cómodamente instalado en una oficina ministerial de Caracas, casi siempre insensible al reclamo de la gente de carne y hueso y, para quien los requerimientos sociales terminan siendo simples cifras estadísticas.

Sin duda que la descentralización bien entendida es uno de los ejes fundamentales de la reforma del Estado, porque permite desconcentrar la administración, haciéndola más eficiente y cercana a los administrados. En lugar de debilitar, fortalece la unidad de la República, sencillamente, porque libera recursos del poder nacional que luego pueden ser utilizados para potenciar la capacidad de éste para actuar en áreas estratégicas, que por su naturaleza, son de su exclusiva competencia para garantizar la integridad y el desarrollo democrático del país, permitiéndole concentrar el esfuerzo en la función promotora, reguladora, planificadora y ductora en la ejecución de las grandes políticas del Estado. La descentralización es un proceso de redistribución de funciones entre los distintos componentes del Estado nacional, regional y local concebido éste como sistema. Sin embargo, no es sólo una simple reorganización del Estado ejecutada para lograr mayores niveles de eficiencia en la administración pública, es también y sobre todo, un proceso político de transferencia de poder del centro hacia las regiones, el cual obviamente estimula el surgimiento de nuevos actores. Las asociaciones de gobernadores y alcaldes son expresiones de ese nuevo protagonismo derivado de la descentralización que hay que fortalecer en la línea de la profundización de la democracia y la descentralización como tema del presente estudio.

El éxito y mayor avance del proceso va a depender en sumo grado de la responsabilidad que asuman los distintos actores frente a las restricciones que impone la crisis económica y social que agobia al país y, a la necesidad

de armonizar el esfuerzo de todos para echar a andar el proceso constituyente y los cambios que el país reclama. Cambios que también deben alcanzar a los poderes locales y regionales, para que éstos superen el modelo político clientelar que se ha arraigado en ellos, con mucha fuerza, multiplicando la corrupción y la burocracia, en algunos casos a niveles quizá más escandalosos que en el poder central. Es necesario sincerar el debate en torno a la descentralización para que ésta no continúe siendo utilizada como bandera para cobijar la mediocridad y la corrupción. En este contexto, hoy más que nunca el pueblo venezolano está reclamando de sus gobernadores y alcaldes una actitud proactiva para armonizar su gestión con la del poder nacional y viceversa.

Durante el período estudiado, con el propósito de corregir las fallas del proceso descentralizador, en un artículo publicado en el diario *El Nacional* (1997), Villegas, V. (1997, Marzo 02), expresa que el Gobierno Nacional presentó ante el extinto Congreso de la República un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Descentralización, en cuyo texto trabajó el Ministerio de Relaciones Interiores (MRI). El ex titular de ese despacho, José Guillermo Andueza, quien clausuró el encuentro Descentralización, Unidad Nacional y Solidaridad, organizado por el partido Convergencia, explicó en su intervención que el principal objetivo de la reforma aludida "es el de darle carácter obligatorio a la transferencia de servicios como salud, educación y deporte a las gobernaciones de estado". Esta ha sido una falla fundamental de la Ley Orgánica de Descentralización. En otros países, la ley establece servicios de obligatoria asunción por parte de estados y municipios y les da un plazo dentro del cual cada entidad debe asumir sus responsabilidades.

Descentralización asimétrica, justificó el titular del MRI una reforma en tal sentido alegando que cada asamblea legislativa decide a su real saber y entender las competencias concurrentes que asume o no.

Esto ha producido como consecuencia una descentralización que Andueza definió como 'asimétrica', con estados donde el proceso ha marchado aceleradamente, otros donde ha sido más lento y unos cuantos en los que no ha avanzado.

Villegas, V. (1997, Marzo 02). Expresó que según el ex ministro, los estados donde la descentralización ha marchado con más intensidad son precisamente aquellos que tienen la mayor infraestructura económica y social (Miranda, Aragua, Carabobo, Lara y Zulia), que además cuentan con más población, desarrollo económico y recursos humanos. Todo esto crea un entorno que le permite a esos estados asumir con cierto éxito la descentralización, para quien éste y otros fenómenos han conducido a que se esté creando un país totalmente desarticulado, fomentándose el desarrollo hacia el norte y la pobreza hacia el sur. A modo de ilustración, refirió que los estados mencionados y el Distrito Federal se llevan 42% del situado constitucional, debido a su peso poblacional, dejando a los 17 restantes el 58%.

Las distorsiones no se quedan allí. El decreto-ley que creó el Fides establecía que el 98% se repartía en función de la población y 2% por territorio. Estos cinco estados se llevaban el 50% del Fides y fue esa una de las reformas que por iniciativa del Gobierno se introdujeron en la Ley del Fides para cambiar esa tendencia.

El proyecto de reforma anunciado por Andueza estuvo en etapa de desarrollo en el MRI, pero antes de ser presentado a consideración de las antiguas cámaras del Congreso, pasó por un amplio proceso de consultas ('un gran debate nacional', según dijo) a objeto de que gobernadores, alcaldes y representantes de la comunidades expusieran sus opiniones y necesidades.

Por parte del MRI, las correcciones planteadas incluyeron una dirigida a dotar a los estados de un "piso tributario" para que las regiones comiencen a romper su dependencia del presupuesto nacional a través de ingresos propios.

Respecto a éstos, el ministro comentó, sin embargo, que son mayores a lo que se dice, por cuanto hay casos en los que sólo el 25% de los recursos propios ingresan al presupuesto estatal, quedando el resto en fundaciones, institutos autónomos y empresas del Estado.

Por otro lado, reprochó a las gobernaciones el incumplimiento de la disposición de la Ley Orgánica de Descentralización que las obliga a destinar el 50% del situado constitucional a gastos de inversión. Según Andueza, se burla este principio al incluir como gastos de inversión renglones como la nómina de personal educativo u hospitalario, que corresponden a gasto corriente.

Para romper esa mentira, esa política clientelar, es necesario que por cada contribución del Poder Nacional haya la obligación del Estado a dar aportes similares, sugirió, agregando que si el gobernador presenta un plan, hay que obligarlo a que aporte el 50% de lo que está pidiendo para poder darle la erogación correspondiente.

El ex titular del MRI consideró necesario crear una cultura de la descentralización, ya que con la transferencia de competencias muy poco es lo que ha cambiado realmente en la forma de gerenciar los servicios públicos y se mantienen los mismos esquemas del poder central.

La descentralización sin participación ciudadana es un engaño. Lo que se busca con la descentralización es llevar el servicio a una escala donde la comunidad pueda ejercer un control más directo, y esto no está pasando. Muy excepcionalmente se introducen reformas en la gestión y el funcionamiento de los servicios públicos.

En la clausura del encuentro Descentralización, Unidad Nacional y Solidaridad también intervino el para entonces gobernador de Yaracuy, Eduardo Lapi, quien opinó que la descentralización debe estar asociada a principios como "autonomía bien entendida, eficiencia, participación, coejecución, participación y autogestión".

Expresó que se debe entender el Gobierno como uno sólo, tiene varios niveles, pero es uno sólo. No puede ir el municipio por un lado, la región por otro lado y el Gobierno Nacional por el otro. Cada quien debe colaborar en el objetivo final del proceso, que debe ser la felicidad del ciudadano, la prestación de un buen servicio.

Algunas de las conclusiones y recomendaciones emanadas del encuentro Descentralización, Unidad Nacional y Solidaridad son las siguientes:

- Debe modificarse la Ley Orgánica de Descentralización en lo relativo a su desarrollo jurídico, coordinación financiera, reserva de recursos nacionales para programas estratégicos de cobertura nacional y el crecimiento financiero del sector. También para establecer la cogestión como una etapa primaria y fundamental de riguroso cumplimiento para las partes, así como para adaptar el instrumento legal a la realidad regional y municipal, contemplando definiciones de conceptos en su texto, así como el eficiente tratamiento de la materia municipal.
- Hay una tendencia generalizada a incrementar el gasto corriente en las regiones, especialmente los gastos de personal, lo cual contradice el macro objetivo de la descentralización: el uso más racional de los recursos en aras de una mejor calidad de vida de las comunidades. No se observa poco interés de las gobernaciones y alcaldías en asumir la transferencia de servicios, no así la de los recursos.
- Debe dedicarse especial atención a la posibilidad de que los estados fomenten sus propios recursos, que actualmente son insignificantes, apenas de 3%.
- Aunque es muy reducida la fuente para la provisión de recursos propios, los estados pudieran, mediante leyes especiales dictadas por las asambleas legislativas y la misma Ley Orgánica de Descentralización, administrar y explotar piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie (que no sean preciosas) como el mármol púrpura, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, buzolana, turbas de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos.

- De igual manera, los estados podrían asumir la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas en sus territorios y la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.
- Es necesario municipalizar el proceso de descentralización, jerarquizando la función planificadora y aupando la inversión coordinada y la participación ciudadana, para lograr mayores resultados.
- Hay evidente incumplimiento del artículo 17 de la Ley Orgánica de Descentralización, ya que las gobernaciones de estados no dedican el mínimo establecido de 50% del situado constitucional a gastos de inversión.
- Debe promoverse en el seno del Congreso el proyecto de Ley de Coordinación de Inversiones o de Finanzas Públicas entre el nivel nacional, estatal y municipal.
- Debe emprenderse sin mayores dilaciones la solución al pago de los pasivos laborales del personal afectado por el proceso de descentralización. Simultáneamente deben ponerse en práctica alternativas viables que contribuyan efectivamente a resolver el grave problema de desocupación como resultante de la descentralización y reestructuración que en paralelo se acometían el entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC).
- Se recomienda crear una escuela de gobierno para manejar la nueva realidad nacional.
- Se propone la discusión y aprobación de una nueva ley orgánica de salud, que establezca las pautas de la intervención intraterritorial en lo concerniente a la salud.

- Preocupa a Convergencia la politización del proceso de descentralización del deporte a nivel de ciertas gobernaciones.

Por otro lado, de acuerdo con entendidos en la materia, la reforma a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público no es tan beneficiosa para los municipios, como se ha querido hacer ver.

En su contenido, sólo dos artículos fueron reformados, pese a que con la Constitución se debió haber avanzado más en el tema de la descentralización. Una de las normas reformadas es el artículo 14, el cual preveía la necesidad de que los estados fijaran en sus respectivas leyes de presupuesto una partida destinada a las municipalidades y que se denominara "situado municipal".

Esta partida comenzó con un porcentaje de 10% de los ingresos ordinarios estimados de la entidad federal y anualmente, desde 1990, aumentaba en un punto, hasta un tope de 20%. En la actualidad, a partir de la reforma, el porcentaje de esta partida no será menor de 20%, dejando a discrecionalidad en el ejecutivo estatal para que juegue con el porcentaje. A su vez se señala que este porcentaje será de las estimaciones de los ingresos ordinarios de la entidad federal, distintos al situado constitucional que le corresponde.

Con lupa tal como se lee la norma, "ésta luce contraria a la regulación constitucional prevista en el artículo 167", puesto que al regularse el situado en dicha norma se prevé que le corresponde a los municipios "una

participación no menor de veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios de los respectivos estados".

Visto así, la actual regulación tiende a mermar al fisco municipal en franca violación del artículo 167 de la Constitución. Entretanto, se reforma el artículo 15 de la ley, el cual ordenaba al Ejecutivo Nacional, anteriormente, remitir los dozavos a las gobernaciones los primeros siete días de cada mes.

En la actual norma se mantiene el mismo lapso, y se prevé que en ese mismo tiempo el Ejecutivo Nacional remitirá sus dozavos a las respectivas municipalidades. Pero, según argumentan expertos, esto no parece conforme con el artículo 14 mencionado, ya que es responsabilidad de cada entidad federal incluir en su presupuesto el porcentaje de sus ingresos a repartir entre los municipios que se encuentren en su jurisdicción.

Lo procedente es mantener la regulación anterior, que preveía un plazo para que las gobernaciones remitieran el situado a las municipalidades en un lapso de cinco días posteriores a la fecha en que éstos hubiesen recibido de parte del Ejecutivo el situado correspondiente.

¿Cómo calculará el Ejecutivo Nacional el situado municipal que varía de acuerdo con la Ley de Presupuesto de cada entidad federal, y además que depende de ingresos distintos a los del situado constitucional según el artículo 14 reformado? Esa parece ser una excelente pregunta que ni el mismo gobierno puede responder sin caer en contradicciones.

A su vez, el informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, presenta a Latinoamérica con profundas desigualdades sociales, las cuales hablan por sí solas de las graves injusticias existentes en la región.

Estas desigualdades, consecuencia de múltiples factores que han desencadenado una crisis económica, social y política sin precedentes, expresada a través de la recesión y la pérdida del poder adquisitivo del ingreso, ha generado una situación de pobreza en grandes proporciones de la población, así como una exclusión cada vez mayor.

Las tendencias negativas de la década perdida no se han superado, aunque se tenga una creciente conciencia del problema. Venezuela no escapa a esta realidad. Independientemente del método que se utilice para establecer el nivel de pobreza, más de un cincuenta por ciento de los habitantes del país no logra satisfacer sus necesidades básicas y si se ubica la pobreza territorialmente, existen regiones completas donde la miseria y la exclusión son el rasgo predominante.

Si se toma solamente los indicadores de salud, es posible apreciar un franco deterioro, entre los que destacan el estancamiento de las tasas de mortalidad infantil por un lado, mientras que se incrementan la tasa de mortalidad en menores de cinco años, la de mortalidad materna y el porcentaje de niños con bajo peso al nacer, por el otro. La infancia es el sector más afectado, siendo elevada la desnutrición y la muerte por diarrea, enfermedades parasitarias y respiratorias agudas, desnutrición, hasta el punto que de mil niños nacidos vivos, mueren alrededor de veinticinco antes de cumplir un año de edad, llegando a ser cien en algunas regiones, al ser mayor la mortalidad en zonas donde habita mayor porcentaje de población en situación de pobreza.

¿Cómo es posible que esto suceda en un país con altos ingresos por el petróleo y con unos programas sociales dirigidos a la población de

escasos recursos, además de jactarse de tener un proceso descentralizador eficaz?.

La realidad es que independientemente del esfuerzo que se hace en el sector social a través de los programas compensatorios, donde se atiende a sectores importantes de la población pobre, siguen existiendo excluidos y además, aunque se aumentan los montos presupuestarios nominalmente, el aumento no es en la cantidad suficiente para compensar la inflación, por lo que los fondos resultan año a año deficitarios.

Pero sobre todo, existe consenso en señalar a la inoperancia del quehacer centralizado del Estado, la mayor parte de la responsabilidad tanto de un abordaje desfasado como ineficaz e ineficiente de los problemas del país, lo cual se encuentra ampliamente reflejado en los informes de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, especialmente los referidos a la estrategia descentralizadora, y en estudios que contaron con su apoyo y el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

De ahí que en el marco de una política social sustentada en la integración del crecimiento económico con el desarrollo humano, la asignación de recursos públicos hacia los sectores sociales debe orientarse en función de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, promoviendo un mejor aprovechamiento y distribución de las oportunidades y la ampliación de la gama de opciones de las personas: una vida prolongada y saludable, acceso al conocimiento y acceso a los recursos necesarios para tener unos medios de vida sostenible.

De acuerdo con las orientaciones fundamentales del enfoque del desarrollo humano, esto significa una asignación del gasto social para el desarrollo de la gente, invertir en tres aspectos esenciales de la capacidad humana: educación, salud y un nivel de vida decoroso. En este sentido, el gasto social cumple un rol fundamental en la ampliación de las posibilidades de elección de las personas al aumentar sus capacidades básicas.

El análisis de la relación del gasto público con el desarrollo humano parte de la consideración de aspectos contextuales relevantes: el nivel de recursos públicos disponibles, su distribución en los sectores sociales y la selección de prioridades en torno a ellos. Como factores principales de estos aspectos se distinguen: el comportamiento macroeconómico, sintetizado en las variaciones del PIB por habitante; el contexto fiscal, caracterizado por la situación de las fuentes de obtención de recursos públicos; y la priorización de lo social en el proceso de asignación de recursos (UNICEF/CORDIPLAN, 1998). Dada las limitaciones de los recursos públicos y la usual presencia de déficit en los sectores sociales es necesario establecer prioridades para atender las demandas de la población.

Las perspectivas de crecimiento del gasto público en Venezuela están fuertemente limitadas en el ámbito macroeconómico, por el decrecimiento del PIB real per-cápita y por la necesidad de controlar las dimensiones del gasto público, dado el déficit financiero. No obstante, durante el período investigado, existieron posibilidades de un mejor aprovechamiento de estos recursos, a través de la descentralización y de una asignación eficiente.

La descentralización, al transferir la responsabilidad de los servicios públicos a las autoridades locales, puede mejorar el acceso a estos servicios y hacerlos más eficientes, visto el mejor conocimiento de las condiciones

locales por parte de los funcionarios responsables, el contacto más estrecho con los usuarios y las mayores posibilidades de participación de los habitantes. Por todo esto parece que la mejor manera de empujar el proceso de desarrollo sea a partir de lo local, involucrando todas las fuerzas vivas económicas, institucionales y sociales que operan a este nivel, que tienen el conocimiento de las características del área, representan la dinámica social, institucional y económica, y que pueden determinar las prioridades y las acciones más oportunas

El logro de una asignación más eficiente, supone destinar una mayor proporción del gasto hacia las esferas de prioridad social, especialmente las relativas a la prestación universal de servicios sociales básicos, como la enseñanza básica, la atención primaria de salud, la nutrición, el abastecimiento de agua y el saneamiento a bajo costo. Se estima que este tipo de gasto tiene mayor efecto sobre el desarrollo humano y el crecimiento económico que el gasto en enseñanza terciaria o los servicios médicos curativos. En igual sentido, se considera que el servicio de mayor potencialidad es la educación. La enseñanza incide en la salud y la esperanza de vida, en mayor eficacia de las actividades de saneamiento y abastecimiento de agua, al brindar a la gente los conocimientos y los medios necesarios para llevar a cabo comportamientos y estilos de vida más saludables. Igualmente, es prioritaria la atención de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

A este respecto, no sólo deben aumentarse los servicios, sino que debe propiciarse un acceso a ellos más equitativo, de manera de que su atención pueda llegar, realmente, a los que más la necesitan.

La experiencia del proceso de descentralización en Venezuela en los casos de educación, vivienda, seguridad social y desarrollo social, muestra que sigue prevaleciendo la tendencia al manejo central de los recursos. En el caso de la salud se advierte un aumento de la participación estatal. En general, puede señalarse que los avances de la descentralización en términos de la transferencia de responsabilidades en el ámbito local, y de lo que ello pudiera significar en el mejoramiento de los servicios públicos, han sido limitados, aunque pueden señalarse iniciativas y experiencias positivas en las áreas de educación y salud.

En cuanto al mejoramiento de la eficiencia de la asignación en Venezuela, se observa una tendencia progresiva en la relación del gasto social por habitante con el desarrollo humano, con mayores niveles de gasto por habitante en capital humano (salud y educación) en las entidades federales de menor desarrollo humano; igual tendencia se evidencia en la relación del gasto per-cápita con los ingresos reales per-cápita, en \$PPA, de la mayoría de las entidades.

En el volumen de recursos transferidos a las distintas entidades se ha registrado un aumento de la participación de los estados y los municipios en el gasto social total; un crecimiento del gasto social per-cápita en los niveles central, estatal y municipal, sobre todo en los dos últimos; y un incremento de la importancia relativa del gasto social dentro del gasto público de las gobernaciones y alcaldías. Sin embargo, la orientación del gasto hacia las necesidades y prioridades sociales locales, se ha visto obstaculizada, entre otros factores, por la indefinición de responsabilidades específicas de cada nivel de gobierno, las limitaciones de carácter técnico y las rigideces estructurales de los ministerios rectores.

En materia turística, y como resultado de las experiencias entre Venezuela y Colombia en cuanto a capacitación y asistencia técnica en turismo, la Corporación de Turismo del país realizó una fase de prueba de talleres de competitividad turística, bajo la responsabilidad de Hayda Suescún, funcionaria de la Dirección General de Turismo del Ministerio de Desarrollo del vecino país de Colombia. La instalación se realizó esta semana en el Hotel Puerto Viejo de Catia La Mar, Estado Vargas.

Al cierre de 1998, Carlos Altimari, ex ministro de la Familia y quien fuera coordinador del gabinete social de la administración presidida por Rafael Caldera, expresó que se había ejecutado 94% de los programas sociales previstos para ese año. En total se invirtieron 557 mil 672 millones de bolívares en 14 planes de ayuda, entre ellos los de alimentación escolar a través de comedores o de meriendas, en sustitución del plan de becas alimentarias infantiles, de los subsidios nutricionales y de las ferias de consumo familiar, incluidos en el Gran Viraje o plan de gobierno de Carlos Andrés Pérez, en su segundo mandato, como operaciones para enfrentar la pobreza.

Entonces, al rendir cuentas, Altimari se mostró especialmente satisfecho por la utilización de las contribuciones provenientes de los multilaterales, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dijo que Venezuela es uno de los pocos países cuyo nivel de ejecución supera el promedio de 20%, correspondiente a las naciones usualmente beneficiadas por los préstamos del Banco Mundial (BM).

A su sucesor le recomendó dar continuidad a los programas implantados durante la gestión de la que fue partícipe, y profundizar el

trabajo con las gobernaciones y alcaldías. Consideró que estas son las instancias que mejor llegan a 36,45% de población pobre.

La próxima administración, afirmó en adelanto de lo que vendría, deberá solicitar recursos adicionales, una vez que se analice el presupuesto reconducido de 1999, pues las necesidades serán mayores. A su juicio el seguimiento y ejecución de estos programas debe estar unido al proceso de planificación y focalización de la inversión social, manteniendo la inyección en el desarrollo de recursos humanos.

Al evaluar la aplicación y resultados de los programas sociales, durante el gobierno anterior, la analista Janet Kelly, profesora del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), consideró necesaria la reorientación del gasto, porque nadie duda de los planes o de las buenas intenciones, pero todos saben que para implementarlas se requieren recursos. Igualmente, una mejor aplicación de cada uno de los programas que existen actualmente, darles continuidad y profundizar en su descentralización.

No parece paradoja, la administración de Caldera, como lo expresara el ministro, se jactó de la instauración de programas y planes sociales, lo que no previeron fue la posibilidad de descentralizarlos a niveles estatales y municipales.

Ello configura en términos generales el período investigado, aún cuando no se pudieron encontrar cifras estadísticas, si se puede afirmar que los gobiernos del período estudiado eran centralizados y así lo demuestra la implantación de planes, programas y actividades de toda índole, aunque se

debatían entre ellos los avances de la mal llamada descentralización venezolana.

3.- Proceso durante el Período 1999 – 2004.

Ante la frustración de los venezolanos por los gobiernos de Acción Democrática y Copei, los ciudadanos cambian el rumbo político de la nación y eligen a Hugo Chávez como Presidente de la República, quien decide emprender una serie de cambios y reformas desde el punto de vista jurídico, social, económico y político, es así como el 15 de diciembre de 1999 se aprueba la Constitución Bolivariana de Venezuela y, donde se declara (como ya se explicó) a Venezuela como un país federal y descentralizado, lo que condujo a crear por mandato constitucional el Consejo Federal de Gobierno, encargado de negociar junto a los gobernadores y alcaldes las áreas y niveles de transferencias y los términos en que se realizarán, asimismo, dicho Consejo está encargado de la distribución de los recursos, los territorios y la participación social con miras a garantizar el desarrollo sustentable en el país.

Cabe destacar que hasta la fecha de la elaboración de esta investigación, no se pudo establecer resultado alguno respecto al desenvolvimiento de dicho Consejo.

Con la creación del Consejo Federal de Gobierno, se establece el Fondo de Compensación Interterritorial, órganos subordinado del señalado Consejo, y que según el artículo 187 constitucional, está destinado a financiar inversiones en las entidades de menor desarrollo. Lamentablemente

la investigación no pudo obtener estadísticas o resultados que pudieran significar avances en el proceso descentralizador que se inició en 1989 y que en la actualidad pareciera presentar mas retrocesos que avances.

Durante el año 2000 se reforma la Ley del FIDES y la LAEE, la primera en relación a los porcentajes y la segunda sobre el destino de los fondos y la participación ciudadana, hechos pocos significativos al punto de que la investigación no pudo establecer repercusión alguna sobre el particular.

Durante el año 2001, específicamente en el mes de marzo se aprobó el proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Publica Estatal, en primera discusión, instrumento legal que habrá de permitir a los estados la obtención de ingresos propios a través de aranceles o impuestos sobre los cigarrillos, ventas de papel sellado y la explotación de algunos minerales y piedras, entre otros.

Resulta interesante destacar que dicha Ley pareciera constituirse, después de la elección de Alcaldes y Gobernadores, en el segundo elemento más importante para la descentralización en Venezuela, ello por las repercusiones que dicha Ley representa, y por las explicaciones dadas en los capítulos anteriores.

A pesar de no haberse analizado desde el punto de vista teórico, se considera necesario hacer referencia a La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, publicada en Gaceta Oficial No. 37.463, del 12 de junio de 2002, a objeto de establecer las disposiciones y bases para la organización y funcionamiento de los Consejos, para hacer más eficaz su intervención en la planificación que conjuntamente efectuará con el gobierno

municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas, en respuesta al Artículo 182 de la Constitución. La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, publicada en Gaceta Oficial No. 37.509, del 20 de agosto de 2002, a objeto de crear, organizar y establecer las competencias del Consejo, a funcionarios en cada estado, como órgano rector de la planificación de las políticas públicas a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable, y dar cumplimiento al Artículo 166 de la Constitución, pareciera, en definitiva, ser un paso seguro y sustentable a objeto de reforzar el proceso descentralizador venezolano, para que no sea simple papel y para que a través de este mecanismo se inicie obviamente, el proceso de la solución de los problemas de los ciudadanos venezolanos.

Actualmente se encuentran en discusión por parte de la Asamblea Nacional los proyectos de leyes relacionados con el Consejo Federal de Gobierno, el Fondo de Compensación Interterritorial, la Participación Ciudadana, el Poder Público Municipal, la Hacienda Estadal y el Ordenamiento Urbanístico Territorial. Para lograr la Instrumentación de este conjunto de leyes, se requiere un gran esfuerzo de la sociedad venezolana, en todos los niveles territoriales, expresada en sus múltiples formas de organización pública y privada. En este contexto, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPO), actuando conforme lo establecido en la Ley Orgánica de Planificación, sobre su injerencia en la planificación venezolana, asume entre otras actividades, la formulación y difusión de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, la asistencia técnica que le sea requerida por la elaboración de los Planes de Desarrollo Regionales, Estadales y Municipales formulados por los distintos niveles de gobierno (central, estadal y municipal), la consolidación concertada de los mismos y el apoyo en la Instrumentación de los

mecanismos para la participación de la población en los procesos de planificación como lo son los Consejos Locales de Planificación Pública.

Es de acotar, que el alcance de los objetivos designados al CLPP, supone la consolidación de las bases principales y políticas, para la interacción dinámica del crecimiento económico sostenido, efectivas oportunidades y equidades sociales, dinámica territorial ambiental sustentable, ampliación de las oportunidades ciudadanas y diversificación multipolar de las relaciones internacionales, lo cual se fundamenta en la participación protagónica del pueblo, sin discriminación alguna. La concentración de lo anteriormente expuesto requiere de una serie de estrategias que orientan las acciones concentradas entre los entes gubernamentales y la sociedad civil organizada, como serían las siguientes: Promover la organización social, mediante el establecimiento de Consejos Parroquiales y Comunales que garanticen la participación protagónica del colectivo, en los procesos de planificación pública local. Coordinar la participación social, a través de la creación de instancias que faciliten la organización y el funcionamiento del Consejo, a los fines de propósitos contenidos en la Ley del CLPP. Orientar la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, mediante la participación concertada en programas y proyectos que impulsen el desarrollo local, bajo criterios de sostenibilidad y sustentabilidad. Propiciar la inversión municipal, mediante el establecimiento de mecanismos de auto - gestión y cogestión, orientados al desarrollo local. Facultar a la comunidad organizada, a través de estrategias orientadas al dominio de los procesos de planificación, a fin de canalizar las acciones hacia el desarrollo del municipio y la consolidación de la descentralización municipal.

Respecto a la salud, para el año 2003 y como resultado del proceso de descentralización se ha establecido un sistema intergubernamental de salud organizado en distintos niveles del Gobierno: nacional, subnacional (estadal) y local. Los gobiernos intermedios han asumido competencias en salud que antes eran exclusivas del ámbito central del Estado. Casi 80% del presupuesto del MSDS está destinado a transferencias a los estados descentralizados y organismos autónomos adscritos al ministerio, y el mayor porcentaje del resto del presupuesto son gastos de personal.

El costo per cápita de los que tienen acceso a regímenes especiales de salud es de 290 dólares, mientras que el costo per cápita del resto de la población es de 203,9 dólares. El despacho de salud ha estimado que en el 2005 el costo per cápita será de 246,72 dólares, en el 2010 259,24 dólares y en el 2015 de 274,07 dólares.

La unificación de los centros hospitalarios para crear un Sistema Público Nacional, como establece el anteproyecto de la Ley de Salud, costará al Estado 4,4 millardos de dólares (4,4% del PIB). El costo se incrementará anualmente por un período de siete años, y se espera que alcance 6% del PIB, indica un informe del MSDS.

Por su parte, en el año 2000, el vocero adjunto del grupo parlamentario de Proyecto Venezuela, Danilo Pérez Monagas, expresó reservas sobre el proyecto de Ley Habilitante. Tras pormenorizado análisis, consideran que la solicitud pudiera afectar la descentralización ya que se trata de concentrar recursos "que van a afectar el desarrollo de las regiones". Señaló que en lo inmediato, manejarán un diagnóstico preciso de los alcances de la Ley Habilitante para decidir si esa bancada la aprueba

completa o parcialmente, los entendidos en la materia consideran que la ley atenta en extremo al proceso de descentralización que se vive en el país.

Por su parte, el diputado Carlos Ocariz (Primero Justicia) acogió el anuncio de la ministra de Desarrollo Social, María Urbaneja, de descentralizar los recursos de los programas sociales para transferirlos a las gobernaciones y alcaldías. En noviembre, Primero Justicia había formulado una propuesta en este sentido. Ocariz hace meses alertó que la concentración de recursos en el FUS impedía una eficaz cobertura de la asistencia con la política social, asimismo cuestionó la falta de participación de la sociedad civil en la ejecución de esos recursos, pues los vecinos organizados son mejores administradores que el Estado. Dijo que el proceso de transferencia de recursos será exitoso si el Gobierno actúa con un criterio de igualdad y no atiende a la afinidad política de gobernadores y alcaldes.

El sector educativo del país, elaboró una propuesta que fue sometida a consideración de un grupo de educadores de Asamblea de Educación y posteriormente a un seminario realizado en la Colonia Tovar a finales del mes de junio del 2004 y finalmente a una mesa de trabajo realizada en la UCAB el 30 de julio 2004, en todos estos foros se fue enriqueciendo el material que se puso a disposición de los educadores del país.

La Centralización fue definida según Carvajal, J. (2004), como la concentración de autoridad en un nivel o ámbito jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar las decisiones más importantes. Existen ciertas normas en el sector público que deben respetarse y cumplirse entre ellas; asimismo, esta la centralización de las decisiones políticas (Estrategias) y la descentralización de las decisiones institucionales.

La Desconcentración, es un modo de distribución de funciones administrativas a organismos encuadrados dentro de la administración y que no están en la cúspide de la jerarquía administrativa. En otros términos implica la traslación del centro burocrático para lograr una inmediatez con respecto al administrado o cliente. En tal virtud en la desconcentración se mantiene la jerarquía con respecto al órgano central y los organismos desconcentrados actúan - jurídicamente hablando - sólo con facultades inherentes al mandato.

Por su parte en Venezuela se abrió la posibilidad de descentralizar, en 1989 con las elecciones formales y populares en votación directa y secreta de los gobernadores ya que en la Constitución de 1961, en su artículo 2 afirma: El gobierno de la República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados en esta Constitución; y en el artículo 17 con 7 numerales daba pie para cualquier Ley descentralizadora. En los últimos treinta años se realizaron a nivel del Ejecutivo Nacional serios intentos con organismos como la COPRE que inició un plan coordinado y sistemático para establecer estas bases de descentralización, cuestión que se vio interrumpida con la llegada al gobierno del Presidente Hugo Chávez que comenzó por revertir todo lo que se había hecho en esta materia, estancando y paralizando todos los proyectos diseñados, a pesar de que en el artículo 4 de la Constitución Bolivariana se expone lo siguiente: 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; y de que en su formulación programática criticaba la descentralización concentrada proponiendo en contrapartida la descentralización y la desconcentración.

En el Ministerio de Educación y ahora Deporte, se había iniciado el trabajo y se hicieron varios intentos tomando como modelo a varias entidades como Aragua, Nueva Esparta, Miranda y otros en los cuales se hicieron los estudios preliminares que tenían que afinarse en los serios escollos con los cuales se tropezaron, intentos que resultaron fallidos y truncados con la llegada de los nuevos ministros Héctor Navarro Díaz y Aristóbulo Isturiz.

La problemática de la Centralización de los Servicios Educativos del Ministerio de Educación y Deporte (MED), tiene que ver con la estructura a través del cual fluyen las decisiones ministeriales, estructura que tiene como características la de ser, según opinión de Carvajal, J. (2004):

- A.- Altamente Centralizado.
- B.- Excesivamente Complejo.
- C.- De proporciones descomunales, funcional y administrativamente.
- D.- Es un ente parapléjico y de crecimiento hipertrofiado.
- E.- Es un ente viciado en su estructura por diferentes interferencias.

De allí la tesis de que el MED se gerencia por crisis.

- A.- Altamente centralizado.

1.- El MED atiende a todo el país a través de 24 Zonas Educativas a las cuales les dictan normas, pautas, lineamientos y controla directamente a través del Viceministro. Los recursos económicos se asignan directamente desde el llamado nivel central, las jubilaciones así como otros numerosos e interminables actos administrativos son potestad de este nivel que incapacita y castra las iniciativas a las regiones, como muestra palpable y fehaciente de

ello es la llamada reorganización del año escolar, donde el llamado Nivel Central, asigna todos los años a cada Zona Educativa las diferentes cargas horarias por todos los conceptos en cada una de las escuelas y planteles de las diferentes modalidades del país y estas zonas deben pasar una a una por las diferentes Direcciones del Ministerio con el propósito de conciliar y aclarar en las llamadas sábanas, las asignaciones presupuestarias que se les otorgó, toda una conmoción que dura hasta tres meses y el Ministerio prácticamente se paraliza, sólo cuenta el inicio programado del nuevo año escolar, se debe vaciar en la informática central los detalles específicos de todos los ingresos, egresos, jubilados, entre otros, que acarrea ese nuevo año escolar, es una verdadera irracionalidad; producto de esa centralización insólita y descabellada propia de aquella Venezuela rural de apenas unos 5.000 educadores. Podría decirse que el Ministerio no se ha redimensionado ni siquiera en este plano administrativo.

B.- Excesivamente complejo.

El MED. Es un ente altamente complejo con más de 15 sindicatos, con una administración de personal que involucra a todas las profesiones: unos 197.785 educadores, 41.065 obreros y una gama variable de personal administrativo de 33.107 que cubren como paragua a todo el país para un gran total de 283.418 prestantes del servicio, a ello se suma un nivel de 6.859.243 alumnos discriminados de la forma siguiente: preescolar formal 863.364, no convencional 85.190, básica 4.818.201, media diversificada profesional 499.706, adultos de 1 a 6 semestre 59.942, adultos de 7 a 12 semestre 229.625 y educación especial 97.545 y la alfabetización de 11.439 a los cuales se les proporciona la asistencia mínima de educación en más de 20.000 planteles con sus diferentes dotaciones y reparaciones.