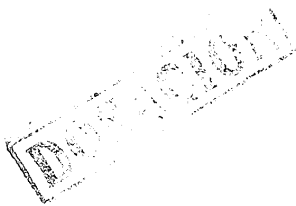


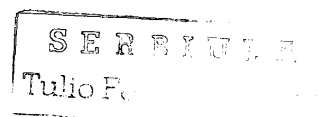
Universidad de Los Andes  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Postgrado en Ciencias Políticas

# La Descentralización administrativa, una estrategia hacia la modernidad.

Tutor: Ramón Rivas Aguilar.  
Autor: Carlos Ramos Rivas



Mérida, Abril de 2003



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**  
**POSTGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS**

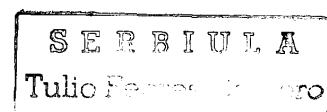
# **La Descentralización administrativa, una estrategia hacia la modernidad.**

Trabajo Especial para optar al grado de Magíster en  
Ciencias Políticas.

**Tutor: Profesor Ramón Rivas Aguilar.**

**Autor: Economista Carlos Ramos Rivas**

*Mérida, Abril de 2003*



## INDICE GENERAL

|                                                                                                           | PAG.      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>                                                                                  | <b>01</b> |
| <b>CAPITULO I .....</b>                                                                                   | <b>05</b> |
| 1.1 Descentralización.....                                                                                | 05        |
| 1.2 Régimen Federal Venezolano .....                                                                      | 37        |
| 1.3 Centralización.....                                                                                   | 50        |
| 1.4 Desconcentración.....                                                                                 | 52        |
| 1.5 Descentralización (vs.) Desconcentración.....                                                         | 53        |
| <b>CAPITULO II.....</b>                                                                                   | <b>59</b> |
| 2.1 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, Transferencia de Competencias del Poder Público..... | 59        |
| 2.2 Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) .....                              | 67        |
| 2.3. Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE).....                                                | 79        |
| 2.4 Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.....                                       | 81        |
| 2.5 El Fondo de inversión para la Estabilización Macroeconómica.....                                      | 82        |
| 2.6 Proyecto de Ley del Consejo Federal de Gobierno.....                                                  | 86        |
| <b>CAPITULO III.....</b>                                                                                  | <b>98</b> |
| 3.1 Ley de Hacienda Publica Estatal.....                                                                  | 98        |
| Comentarios Generales.....                                                                                | 114       |

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>CAPITULO IV</b> .....                                                                                                            | 123 |
| 4.1. Propuesta de Creación del Fondo de Inversión Regional.....                                                                     | 123 |
| 4.2. Condiciones Necesarias para que las Gobernaciones<br>Puedan Recaudar y Administrar Eficientemente Los Ingresos.....            | 134 |
| <b>5. CONCLUSIONES</b> .....                                                                                                        | 147 |
| <b>6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRAFICAS</b> .....                                                                         | 151 |
| <b>7. ANEXOS</b> .....                                                                                                              | 160 |
| <b>7.1 ANEXO A</b><br>(Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y<br>Transferencia de Competencias del Poder Publico ) ..... | 161 |
| <b>7.2 ANEXO B</b><br>( Ley que Crea el Fondo Intergubernamental<br>para la Descentralización) .....                                | 174 |
| <b>7.3 ANEXO C</b><br>( Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e<br>Hidrocarburos).....                       | 183 |
| <b>7.4 ANEXO D</b><br>(Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda<br>Pública Estatal ).....                                               | 190 |

## RESUMEN

El tema de la descentralización administrativa despierta un interés cada vez mayor en nuestro país, la transferencia de autonomía mediante la cual el Estado subnacional pueda tomar sus propias decisiones desde el punto de vista político fiscal y administrativo es la aspiración de quienes vivimos en la provincia, en la presente investigación se analiza la situación actual de la Descentralización en Venezuela, comenzando por la descentralización política que se inicio en el año 1989.

En el capítulo I se analiza desde el punto de vista histórico el proceso descentralizador, se definen las distintas clases de descentralización, se revisa la Ley sobre elección y remoción de gobernadores y el impacto de su aplicación, a partir del año 1989. Se estudia el régimen Federal venezolano y sus componentes. Se precisa la diferencia entre centralización, desconcentración y descentralización.

Políticamente se asume la descentralización como el hecho que revela el propósito de acercar el gobierno a los ciudadanos y, por lo tanto de hacer de la descentralización un factor clave de la democracia y la gobernabilidad. Desde la perspectiva económica la descentralización forma parte de la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno, mediante la descentralización se procura elevar la eficacia de las políticas publicas.

El éxito de la descentralización depende de la capacidad de los gobiernos regionales para asegurar una efectiva coordinación intergubernamental que permita conjugar de manera armónica e integral un adecuado reparto de atribuciones y responsabilidades entre las instancias del gobierno, y promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales en un contexto de mayor participación ciudadana y de responsabilidad política.

El capítulo II aborda el marco legal nacional, mediante el cual se hace posible la implementación del proceso descentralizador, se analiza la constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela del año 1999 la cual es muy precisa en cuanto a la construcción de un Estado Federal, con participación de los distintos niveles de gobierno. También se examina La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Publico, especificando lo que son competencias exclusivas, concurrentes y residuales, repasando la experiencia nacional de los doce años de vigencia de dicha Ley, en lo referente a la prestación de servicios y participación política. Se estudia la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y su incidencia en el avance de la Descentralización así como los criterios técnicos para la asignación de recursos Luego examina la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, instrumento Legal que permite a los Estados y Municipios acceder a transferencias Intergubernamentales que potencien el proceso descentralizador. De igual manera son revisados el proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y la Ley de Fondo de Inversión para la

Estabilización Macroeconómica, y se concluye con el análisis del proyecto de ley del Consejo Federal de Gobierno.

El Capítulo III estudia El proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal, el cual tiene por objeto desarrollar y regular la Hacienda Pública Estatal, su administración financiera, control interno y la consagración y regulación de los principios y mecanismos que rigen la creación e instrumentación de las fuentes de ingresos tributarios de los Estados, según la Constitución Nacional corresponde a los Estados entre otras competencias la administración de los bienes e ingresos y al recibir transferencias y competencias del poder nacional también debe procurar transferir la descentralización a los municipios, comunidades y grupos vecinales. La ley de hacienda pública estatal fortalece la descentralización por cuanto le otorga a las gobernaciones la competencia en la recaudación de impuestos, y le permite adecuarse a la realidad y a las necesidades de estas, proponiendo una nueva ordenación en la administración de recursos para las gobernaciones, se analizan ventajas y desventajas de dicha ley .

En el capítulo IV se propone la creación del fondo de inversión regional, indicando la manera correcta de administrar las transferencias intergubernamentales, aplicando criterios de equidad interregional (Condiciones socio-económicas de la población, capacidad fiscal regional y costo de la presentación de servicios), eficiencia (ampliación en la cobertura de los servicios, calidad) y esfuerzo fiscal . Este fondo recibiría aportes del gobierno Nacional, Estatal y Municipal .

También se propone reformar la estructura de la Gobernación del Estado, adaptándola a la nueva realidad. En ese sentido, es imprescindible la modernización de la administración pública en el área institucional, administrativa y financiera. De su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la recaudación de tributos, la administración de recursos, la prestación de servicios básicos y la participación de la comunidad en el seguimiento y evaluación de la gestión pública estatal. Este proceso abarca programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintos niveles, poner en marcha un amplio adecuado y oportuno sistema de información que permita al ciudadano el seguimiento y evaluación del gobierno en el uso correcto de las transferencias intergubernamentales y de los impuestos que recauden, en general que puedan vigilar el logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.

## ***INTRODUCCIÓN***

---

En Venezuela se debe promover el estudio de las políticas públicas integrando visión de país y calidad académica. Cuando las políticas públicas se aplican de manera adecuada se asegura que los recursos públicos se utilicen de manera efectiva y eficiente. Las políticas públicas definirán entre otros aspectos: la calidad del servicio de educación y salud seguridad pública, el desarrollo en infraestructura, la generación de empleo, las condiciones para la inversión extranjera y el comercio internacional.

Las políticas públicas son el resultado de visiones y marcos conceptuales sobre cómo superar las crisis económicas, sociales, políticas, institucionales, éticas, y de gestión. Las políticas públicas requieren, un esfuerzo sistemático y permanente de personas dedicadas al tema, investigando y desarrollando nuevas ideas que sean viables en nuestro país.

### **POR QUE ESTUDIAR LAS LEYES ATINENTES A LA DESCENTRALIZACIÓN**

Porque hacerlo permitiría mejorar radicalmente la acción del estado en los niveles regional y local, al poder atender y reconocer de mejor manera las necesidades de los habitantes, anticipar los problemas y las soluciones antes que estallen los conflictos; utilizar mas eficientemente los recursos, buscar mayor equidad.

La discusión de proyectos de ley como el Fondo de Compensación Interterritorial, la Ley de Hacienda Pública Estatal y el Consejo Federal de Gobierno debe darse en un ambiente de debate más objetivo buscando transparencia en la gestión, reduciendo la ideologización del debate en estos temas, privilegiando los hechos y razones para buscar consensos y aclarar disensos sobre prejuicios o creencias.

La investigación en políticas públicas por parte de las universidades y de los institutos de educación superior, con la rigurosidad académica que les es propia y con una discusión abierta y profunda de los temas concretos que el Estado requiere resolver, es una acción que contribuye a

formar el capital humano del cual luego se beneficiará el Estado para su proceso de toma de decisiones.

En ese sentido, se debe propiciar la creación de centros de investigación aplicada y crear programas de postgrado interdisciplinarios orientados a formar los servidores públicos del mañana, con capacidad de gestión y técnicamente competentes. Y si la sociedad civil interactúa con el ente que toma las decisiones, podría contribuir mejor en el complicado proceso de la urgente democratización de la gestión pública, recordándose que el proceso de Descentralización en Venezuela comenzó en el año 1989 con la elección directa de las autoridades locales, gobernadores y alcaldes.

Es preciso, pues, que el Estado venezolano, a través del gobierno, concilie los criterios técnicos con las posturas políticas orientadas a favorecer a todos los sectores de la nación. Por eso es urgente y necesario ubicar a la Descentralización Administrativa por encima del debate entre Federalismo y Descentralización, resultando prioritario asumirlo como un proceso de acercamiento entre gestión pública y los ciudadanos en donde exista participación y madurez política y civil.

La Descentralización Administrativa es la transferencia de autonomía de funciones con el fin de dar mayor agilidad al cumplimiento de las funciones de los entes regionales, en los cuales se descargan funciones, con el fin de mejorar la calidad de la gestión pública.

La Descentralización es la transferencia de autonomía, responsabilidades y recursos desde el poder público nacional hacia el poder público estatal y municipal. Así, el gobierno de los Estados y Municipios asume competencias claves como educación, salud, vialidad, transporte, seguridad, infraestructura, entre otras.

Los poderes Públicos Estatal y Municipal también deben recibir ingresos suficientes para atender las responsabilidades transferidas o la competencia tributaria suficiente, para poder generar sus propios ingresos y de esta manera disminuir la dependencia del poder público nacional.



En nuestro país la dependencia del doceavo o transferencia del gobierno nacional hacia los estados está por el orden del 90%. Esto sucede porque el marco legal y constitucional vigente regula a la Descentralización dentro de una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales, y como en muchos casos la transferencia de responsabilidades no ha ido acompañada de la transferencia de recursos económicos, no puede entonces cumplirse con la indispensable evaluación objetiva de las conveniencias de la descentralización hacia los gobiernos locales.

Es por ello que se debe dar atribuciones a los estados para que puedan generar parte de sus ingresos, y así disminuir progresivamente la dependencia del gobierno central, porque el proceso de descentralización es también un medio para la profundización de la democracia mediante el cual los estados se hacen corresponsables de la gestión pública estatal. Por eso, el Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal representa un avance significativo en el desarrollo de la descentralización administrativa, ya que incrementa las atribuciones y las responsabilidades de los estados.

## **CAPITULO I**

### **DESCENTRALIZACION EN VENEZUELA DEFINICIÓN E HISTORIA**

#### **1.1. DESCENTRALIZACIÓN.**

Se puede definir la Descentralización como la transferencia de competencias de la Administración Central a la Administración Descentralizada que está compuesta por una serie de entes que tienen encomendada la realización de los fines públicos. También se puede resaltar en la Descentralización la disminución de la tutela o vigilancia de la Administración Central sobre la Descentralizada, y como la Descentralización supone la existencia de otras personas jurídico-públicas dentro del Estado que administran bajo su responsabilidad determinadas materias o servicios, para que se produzca son necesarios, entre otros, los siguientes requisitos:

#### **Requisitos Objetivos:**

La Transmisión de competencia o disminución de la tutela o vigilancia es la manifestación típica de la Descentralización y hay que decir, que no es suficiente una mera delegación del ejercicio de la competencia. Respecto a la disminución de la tutela o vigilancia resaltamos que muchos autores no la consideran como



manifestación de Descentralización. Otros consideran que supone una distancia entre la Administración Central y la Descentralizada y que por tanto puede ser una forma de acceder a la Descentralización.

Para que desde un punto de vista subjetivo pueda hablarse de Descentralización es necesario que exista transferencia de competencias o disminución de la tutela entre entes. No puede haber Descentralización cuando no se traspasan competencias o existe disminución de las facultades derivadas de la jerarquía de los órganos superiores respecto de los inferiores. Tampoco puede darse la Descentralización cuando se transfieren competencias pero el ente de la Administración Descentralizada no actúa como tal sino como órgano de la Administración Central.

#### **Clases de descentralización:**

*Descentralización Territorial:* se efectúa a través de los entes territoriales, y tiene un papel fundamental en la Constitución de 1961, quien reconoce la autonomía de los municipios.

Este tipo de Descentralización se aplicará al ámbito de la Administración Autonómica en sus relaciones con los entes territoriales encuadrados en ella, pero tomando como fundamento la existencia de unos intereses peculiares de los entes locales.

*Descentralización Institucional:* da lugar a la creación de entidades, dotadas de personalidad jurídica propia, a las que se encomienda la realización de ciertas funciones de la Administración del Estado. Se trata de una técnica para agilizar la actividad de la Administración y descargarla de determinadas funciones.

*Descentralización originaria:* es aquella que se produce cuando el ente del que se trata deriva o depende de la Administración Estatal en sentido estricto,

*Descentralización derivada:* se produce cuando un ente descentralizado realiza a su vez una descentralización. Por ejemplo, cuando los entes locales prestan sus servicios públicos por el sistema de fundación pública del servicio, que consiste en la creación de un ente público al que se encomienda la gestión de dicho servicio.

Digamos entonces que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Así, para Gabino Fraga la función administrativa, *desde el punto de vista formal*, se define como "la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo", y *desde el punto de vista material* como "la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

Para ese objeto, el Estado se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

Tal organización especial constituye la administración pública, que debe entenderse *desde el punto de vista formal* como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"; y *desde el punto de vista material* como "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".

Con un criterio análogo, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designada a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, la administración pública presupone tanto la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como el conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Los órganos de la administración pública son las unidades entre las que se divide la competencia estatal en materia administrativa, y sus titulares son aquellas personas físicas que lo forman y exteriorizan la voluntad del Estado.

Es necesario, entonces, distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular por su parte es una persona concreta que la puede cambiar sin afectar el órgano y que tiene, además la voluntad de manejar la esfera de competencia del órgano que representa al Estado.

Por tanto, no hay duda alguna en afirmar que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes; que su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Sin embargo, Vedel precisa que la administración pública no es la única función del Ejecutivo, pero al mismo tiempo advierte que la administración es exclusivamente su responsabilidad.

Sea necesario recordar que durante el período colonial, Venezuela no existió como realidad jurídica o económica. Y solamente a partir de la creación de la Capitanía General de Venezuela, en 1777, se instituyó una base jurídica para que el país a formarse posteriormente tuviera una base territorial unificada, pero que al momento de la Independencia, tal proceso de unificación apenas comenzaba.

Carlos Mascareño, en su libro *“Descentralización, Gobierno y Democracia”*, señala que el primer gran episodio en el proceso histórico de las instituciones republicanas de Venezuela, lo representa el Congreso Constituyente de 1811, donde por vez primera, diputados de las provincias que se habían unido en 1777, se reúnen con el propósito de

acordar las bases de una república soberana. De aquí que en el siglo pasado dominaron en Venezuela las fuerzas centrífugas.

Después de la Guerra de Independencia, las guerras civiles, la anarquía y la depauperación del país, fueron los factores preponderantes. Las medidas centralizadoras de Guzmán Blanco no tuvieron la continuidad necesaria para estabilizar una administración unificada.

Pero es bajo la dictadura de Juan Vicente Gómez que la consolidación de la unidad nacional se logra realmente, con la creación de una burocracia y de un ejército nacional y la construcción de una infraestructura vial (carreteras) y de comunicación (telégrafo), que generan las condiciones para derrotar los caudillismos locales.

Desde entonces, hay que reconocerlo, el proceso centralizador ha venido cumpliendo con el papel fundamental de consolidar la unidad nacional en nuestro país, donde la centralización ha comenzado a dar muestras de disfuncionalidad; ya que se ha hecho excesiva, impide el desarrollo de la sociedad civil, no permite la participación ciudadana, acentúa las desigualdades entre las regiones y no permite gestionar eficientemente los servicios públicos.

El poder central en Venezuela se consolida al asumir la administración central la gerencia de los recursos naturales y el monopolio de las fuentes impositivas de mayor importancia cuantitativa. La renta petrolera es la fuente clave de los recursos y el soporte a la actitud implícita que "para quien vive de la renta no existe actividad rentable".

El gobierno central no sólo concentra los recursos financieros sino que, además, se abroga la conceptualización del desarrollo, la elaboración de planes y proyectos, la toma de decisiones y el control de estas materias y de los necesarios flujos de información. La participación de la sociedad civil es casi nula y su expresión se da a través de los partidos políticos, los cuales también funcionan como estructuras centralizadas.

La Constitución Nacional del año 1961, producto del resurgimiento de la democracia en 1958, consagra el sistema centralista y prevé para el futuro el desarrollo de un sistema político-administrativo descentralizado, al contemplar la posibilidad de elegir popularmente a los gobernadores de estado y de transferir competencias y servicios nacionales hacia estados y municipios. Con el centralismo excesivo, pero con las posibilidades jurídicas y políticas de establecer un sistema distinto, llegamos a 1988, sin que se accionen los mecanismos para operativizar estas opciones.

La realidad se caracteriza por la presencia de un nivel central relativamente grande en recursos financieros y humanos, lo cual produce el vaciamiento de competencias de las gobernaciones y municipios y la pérdida de importancia política de los niveles subnacionales. Además, la capacidad financiera del gobierno nacional se ve seriamente afectada por el pago de la deuda pública, se observa un franco deterioro de los servicios públicos y una creciente opinión pública contraria a los partidos políticos, a quienes se responsabiliza de la difícil situación existente.

En 1985 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Al diseñar los lineamientos para la reforma del Estado, el eje fundamental de sus propuestas es la descentralización, la cual está acompañada de la necesaria modernización y reforma del gobierno central. Se propone proceder a la elección de los gobernadores de estado, así como también a la elaboración de los instrumentos legales para iniciar la transferencia de competencias nacionales a los estados y municipios.

En las proposiciones de la COPRE, se pone mucho énfasis en la creación de una nueva autonomía, la de los estados, que hasta ese momento funcionaban como apéndices del gobierno central, con una pérdida creciente de importancia política y administrativa, en sustitución de la política parcialmente fallida de la regionalización administrativa.

Esta política, que se inicia en 1969 con el Reglamento de Regionalización Administrativa, auspiciaba la inclusión de los estados dentro de unos ámbitos superiores, las

regiones, que servirían de instancia de coordinación de las entidades federales entre sí con el poder central, y también como niveles óptimos para la planificación regional.

La regionalización, que nunca llegó a encarnarse en instituciones jurídicas, políticas y económicas, contribuyó a formar cuadros técnicos importantes en las corporaciones regionales y en otros entes especializados en el desarrollo regional, muchos de los cuales eran anteriores a la política de regionalización administrativa.

La posposición del inicio de la conformación de un sistema político- administrativo descentralizado se fundamentó en las amenazas a la democracia incipiente en el momento de la promulgación de la Constitución de 1961, y a la ausencia de capacidades en estados y municipios para asumir las competencias que podían serles transferidas o devueltas, según el caso. Tal proceso debía cumplirse paulatinamente, en el momento en que el nivel cultural y cívico de la población lo permitiera y, entretanto, las competencias debían ser manejadas por el poder nacional.

La aprobación de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (13/04/89) y de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (15/06/89), que condujeron a la elección de alcaldes y gobernadores en diciembre de 1989, en actos previos a la aprobación del instrumento jurídico que normaría el proceso descentralizador (la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público –LOD-), el 28/12/89, sugiere, como han afirmado varios autores, que antes que una operación técnica dirigida a introducir nuevos modos de gerencia de la cosa pública, la descentralización fue inicialmente impulsada como un hecho fundamentalmente político, orientado a resolver los problemas de gobernabilidad mediante la redistribución del poder.

Algunos rasgos de la LOD dan sustento a esta hipótesis. La transferencia de recursos más importante que contempla esta ley es el aumento del Situado Constitucional; una transferencia de recursos incondicionada, que no obliga a los estados a prestar un mínimo de servicios o emprender cierto tipo o categoría de obras públicas. La ley tampoco establece



plazos para la transferencia de competencias, siendo como es un hecho declarado progresivo, ni se delimitan ciertamente las competencias.

Estamos en presencia de un federalismo negociado por convenios, en el cual los elementos sustantivos del proceso deben marchar armoniosamente con el firme compromiso de los responsables de los distintos niveles del poder público.

Al respecto, el constitucionalista Allan Brewer Carías (1985) afirma que *"Esta forma de federalismo coordinado, compartido o cooperativo que da origen a relaciones intergubernamentales dinámicas, es quizás hoy el signo más característico de las Federaciones contemporáneas luego de haber sufrido el proceso centralizador que les es común. En la consolidación de este sistema de cooperación es quizás donde está la clave para la nueva descentralización que se está tratando de lograr en las Federaciones, y así lograrse el equilibrio deseado entre las fuerzas centrífugas y centripetas en la organización del Estado"*.

Posteriormente, al comentar la LOD, agrega que se está *"ante una descentralización negociada, que sin lugar a dudas, tendrá que enfrentar muchos obstáculos, y que tendrá de por sí muchas limitaciones"*.

No dudamos al afirmar que la descentralización del Estado venezolano representa uno de los cambios políticos más importantes de Venezuela en el siglo XX. Por vez primera en la historia republicana se eligen gobernadores y alcaldes de manera universal, directa y secreta, con lo cual aparecen en escena nuevos liderazgos, horizontalizándose el poder político.

Las entidades federales adquieren nuevas competencias exclusivas a la vez que negocian servicios concurrentes con el poder central. De igual manera, el ingreso territorial venezolano incrementó su proporción en el ingreso público nacional desde 17% en 1989, hasta 27% en 1999, lo que ha permitido que el ingreso per cápita en estados y municipios se

mantuviera en niveles similares a los existentes en el comienzo de la década del noventa, a pesar de la abrupta caída del ingreso del sector público del país.

En las elecciones del 30 de julio del año 2000, las gobernaciones y alcaldías resultaron centro de intensa disputa por el poder en Venezuela. En ese trascendental evento, la tensión entre centralismo y federalismo, presente en toda la historia republicana, volvió a surgir con gran vitalidad. De allí que no sea del todo fácil predecir el futuro comportamiento de la descentralización. En todo caso, la tensión entre centralismo y provincia seguirá presente pues las reformas puestas en marcha en los años noventa han marcado un cambio en la cultura política, en las formas de administración del Estado y su relación con la sociedad venezolana.

Hay descentralización cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos con competencia limitada regionalmente. Supone pues, la división del Estado, o descentralización, que puede ser política, porque está vinculada a la estructura constitucional del Estado; y administrativa: dado que directamente se relaciona con la organización técnica de los servicios públicos. Esta descentralización debemos dividirla en dos:

*La descentralización política*, que origina de esta forma Estados Federales, compuestos de provincias, departamentos o Estados autónomos, cuyos gobiernos tienen en su esfera, posibilidades de decisión.

*La descentralización y la desconcentración administrativa* suponen la existencia de organismos descentralizados de ejecución, en la cual este tipo de descentralización administrativa o burocrática es perfectamente compatible con una organización estatal unitaria.

De acuerdo a lo anterior, expliquemos:

1.- El Proceso de descentralización en Venezuela se inició a finales de la década de los 80, con la propuesta de la Comisión para la Reforma del Estado, con la cual se intentó

darle un respiro a un sistema político fracturado. Los primeros pasos hacia la descentralización que se expresaran en la elección directa de gobernadores, en la creación de la Ley Orgánica de la Descentralización y la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, si bien es cierto que hubo logros en cuanto a la disminución de las tensiones políticas, no es menos cierto que estas propuestas contribuyeron muy poco a disminuir las desigualdades.

2.- Por una parte, se mantuvo dependencia en la toma de decisiones que a pesar de afectar de manera directa a los poderes locales, se encontraba en manos del poder central. Si bien el proceso de elección directa produjo avances, en términos de impacto directo a la población los efectos eran casi imperceptibles.

3.- La concentración territorial, provoca como consecuencia directa e inmediata de la focalización de fuentes de empleo y actividades económicas poco diseminadas a lo largo del país, que se continúe produciendo la migración de mano de obra hacia las escasas ofertas laborales, trayendo consigo una serie de fenómenos que profundizan la pobreza y los desequilibrios.

4.- La ausencia de una real estrategia de desarrollo regional dio, como pernicioso resultado, una contracción en el empleo y en el salario real, además de un aumento sustancial de la tasa inflacionaria.

5.- Con la transferencia de recursos y competencias también se transfirió y magnifico el caudillismo.

6.- En términos cuantitativos, la mayor concentración territorial de nuestra nación se ubica en los estados centro-norte-costeros, encontrándose el 40% de la población, el 70% de los establecimientos industriales y las tres cuartas partes del empleo manufacturero. En esta porción del territorio se genera más de la mitad del valor agregado en las diferentes actividades productivas, y se acumula casi el 50% del capital fijo generador del 60% de la

producción bruta no petrolera, todo ello en un espacio que ocupa menos de el 2% del territorio nacional.

7.- Este proceso degenerativo ha ocasionado que ciudades con potencialidades para diversificar ramas de la actividad productiva se encuentren sumidas en la pobreza. De esta forma, en nuestro país las diferencias en cuanto a calidad de vida e ingresos es altamente contrastante entre los estados.

8.- Estas distorsiones han generado que alrededor de las tres cuartas partes de nuestro país se encuentren prácticamente deshabitadas. En este espacio territorial, sobre todo la Zona Sur, se encuentra el mayor porcentaje de recursos (Naturales Renovables y No Renovables) de la nación. En términos de recursos asociados al agua, el 90% de recursos Hídricos y el 95% del potencial hidroeléctrico se concentra en ese enclave. Con relación a la vocación real de la tierra, se tiene que el 80% del potencial forestal, el 50% de los suelos con vocación pecuaria y el 30% de suelos con potencial para cultivos mecanizados igualmente se ubican en la región más despoblada.

9.- Bajo este escenario, de profunda complejidad, el actual gobierno nacional asume, como política fundamental general, el necesario equilibrio territorial fundamentado en lo que se ha denominado un proceso estratégico de descentralización desconcentrada, en procura de un mayor y mejor crecimiento del país. Con la implementación de esta nueva Política de Estado, se aspira generar una mejoría sustancial y realmente palpable en la distribución territorial del ingreso basado, esta vez, en el aprovechamiento de las potencialidades (de vocación y algunas creadas) de las diferentes regiones.

Es bueno advertir que el especialista Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía". Y concluye: "El único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es el de que los funcionarios y

empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.

Así aparece una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que opera en el régimen federal, porque mientras la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes autónomos nacionales. Además, la descentralización administrativa creada por el poder central, y la descentralización federal de los estados son los que crean al Estado Federal, participando en la formación de la voluntad de éste, en la cual su competencia no es derivada -como es la de los órganos administrativos descentralizados- sino que, por el contrario, es originaria por cuanto facultades son atribuidas expresamente al Estado Federal.

De esta forma en el Diccionario de la Lengua Española, la palabra *descentralización* significa acción y efecto de descentralizar y esta última se define como la acción de “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.

Descentralización para el Derecho Administrativo es una forma jurídica mediante la cual se organiza la administración pública, vía la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es en suma la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone, entonces, no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios a los entes descentralizados es una forma muy expedita de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución de su presupuesto sin la injerencia de ninguna autoridad central. Recordemos que el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado, en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.

Es así como en Venezuela se han suscitado grandes cambios dentro del proceso de Reforma del Estado. El crecimiento desproporcionado del aparato público, son algunas de las causas que conllevaron a la modificación de un marco normativo que impedía el surgimiento a la prestación eficiente de los servicios públicos. Dentro de este marco normativo, tres leyes destacan por su incidencia en los cambios que se han producido desde entonces:

Durante 1989 se modificó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, creando la figura del Alcalde, como cabeza del poder ejecutivo municipal, designado mediante elección directa. De esta manera se fortaleció la autonomía municipal. Se sancionó la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, cuya primera expresión práctica fue la elección de gobernadores de 1989 y ha constituido la catapulta para impulsar el creciente surgimiento de un liderazgo local, fuerte y más representativo. No obstante, nada se hubiese logrado si no se dota a estos representantes del Poder Estatal, de una serie de competencias

y autonomía de gestión, tendente a garantizar una prestación eficiente de los servicios públicos y acercar la población a los entes de toma de decisión.

Pretender ahora que la descentralización consiste solamente en la transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados, sería persistir en trasladarles los vicios del centralismo. La descentralización administrativa toma como punto de partida el artículo 137 de la Constitución de 1961, que establece: “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

Así fue sancionada la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en aplicación de la “Cláusula Constitucional de Descentralización”, según nos lo señala Carlos Ayala, cuando nos habla de las Leyes para la Descentralización Política de la Federación, la que se nos da para dotar de atribuciones y competencias a los gobiernos estatales.

Venezuela ha adelantado su proceso de descentralización desde dos vertientes, una política y otra administrativa. En esto, nuestra nación ha sido pionera en América Latina. No obstante, dentro del proceso de descentralización en Venezuela, todavía no hemos podido superar algunos incómodos escollos:

- No hay criterios para la delimitación de responsabilidades.
- Politización y partidización de la gestión pública local.
- Débil estructura organizativa y funcional a nivel local.
- Falta de voluntad política para acometer los cambios.
- Deficiente cultura política de la ciudadanía que conlleva a una escasa participación.

A nuestro juicio, uno de los problemas que afronta el proceso de transferencia de competencias en Venezuela lo constituye la falta de una política nacional sobre la materia.

En consecuencia, las materias objeto de transferencia deben ser definidas con mayor precisión y discriminadas por nivel de gobierno, estableciendo los niveles de responsabilidad y regímenes de excepción. También es urgente establecer claramente el nivel de participación de cada instancia de poder y los mecanismos de seguimiento, coordinación y control de gestión. Esto porque la descentralización involucra una mayor responsabilidad y formación en los gerentes públicos que, a nivel de los estados y los municipios, administrarán los servicios transferidos.

Si bien es cierto que en términos generales se ha avanzado en la descentralización política, sin embargo ese avance ha resultado excesivamente lento en lo referente a la descentralización administrativa.

Por eso la descentralización debe atender el autofinanciamiento de los municipios y estados, rompiendo así el paradigma de la autonomía funcional sin autonomía financiera. En ese propósito resulta evidente la necesidad de profundizar en la consecución de una cultura tributaria, inserta en un marco más ambicioso que constituye una verdadera cultura política.

Los roles específicos de cada uno de los tres niveles del Poder Público en el proceso de descentralización política y administrativa y transferencia de competencias, deben entenderse de la manera siguiente:

Poder Nacional: Integrador

Poder Estatal: Facilitador

Poder Municipal: Ejecutor

Sin que ello signifique que las otras funciones de la administración no correspondan también a todos los niveles, la participación en la descentralización puede lograrse trasladando la mayor capacidad de decisión a los entes territoriales más cercanos al ciudadano, a los estados regionales y sobre todo a los municipios. Pero la descentralización implica a su vez un cometido integrador en salvaguarda de la unidad de los fines del Estado y, desde luego, de la eficiencia de la gestión pública correspondiente.



En este orden vemos que el proceso de descentralización tiene que ser más integral, como una herramienta de cambio profundo, estructural, que transforme la cultura política del venezolano, que cree mecanismos de participación ciudadana, que articule a los diferentes niveles de gobierno y promueva la participación de todos los sectores, públicos y privados, en la gestión pública.

Estos tres niveles ya señalados funcionarían de la siguiente forma:

El nivel nacional debe ser primordialmente formulador de políticas y coordinador de los procesos. Velar, además, por el interés nacional, entendiendo al país como un todo. El nivel estatal debe operar fundamentalmente como facilitador de los procesos. Ello redunda en un cambio cultural en cuanto a las funciones de los Consejo Legislativos y en la conformación de las estructuras funcionales creadas para asumir su nuevo rol. El nivel municipal debe tener un rol preponderantemente ejecutor, promoviendo la participación ciudadana no sólo en los aspectos de control de tutela sino en la participación activa tanto en la toma de decisiones como en la prestación de servicios.

En todo caso no hay que olvidar que el proceso de descentralización política puede ser una técnica de perfeccionamiento de la democracia, para hacerla más participativa y representativa. Es posible que la efectividad de la autonomía político- territorial de los centros descentralizados, dependa del sistema de distribución de competencias entre los diversos niveles del Estado. En particular la efectividad de la organización vertical del poder en las diversas fórmulas de la descentralización que combinan la autonomía regional con la integridad del Estado, exige una precisa articulación de competencias en materia económica entre los entes públicos.

Es de resaltar que la descentralización sabiéndola desarrollar puede producir resultados necesarios y positivos desde el punto de vista político como administrativo. En el caso de Venezuela uno de esos resultados positivos pudiera ser una mayor efectividad en los servicios lo cual, por supuesto requiere más gasto público, pero no como consecuencia de la

descentralización sino como consecuencia de la falta de una política nacional, delineada hacia el proceso. Sin embargo, advertimos que existe una enconada resistencia a transferir efectivamente, ello porque una verdadera transferencia de competencias implicaría una reducción del gasto nacional y un aumento del gasto regional. Eso se traduce en que si el poder nacional se resiste a transferir, naturalmente aumenta el gasto regional pero el gasto nacional continúa relativamente igual. En fin, como proceso, la descentralización debe ser una pieza clave dentro de la Reforma del Estado.

Hay que dejar en claro que la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores, de abril de 1989 y la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias, de Diciembre de 1989, reflejan la convicción de que el Estado burocrático centralizado ha cumplido con su tiempo y que advino el tiempo de confiar más en la capacidad de los estados para atender sus propios asuntos y aquellos concurrentes, con destinatarios más cercanos a quienes se les pueda asegurar una participación democrática, persiguiendo como fin que este sistema sea más eficaz para el servicio de las necesidades colectivas.

Adalberto Zambrano Barrios, en su obra *“Gerencia Estratégica y Gobierno”*, sostiene que la institución pública descentralizada tiene como una gran ventaja el alto nivel de responsabilidad que se asume frente a los clientes, usuarios o ciudadanos. La responsabilidad de un gobierno se expresa en la petición y rendición de cuentas por desempeño ante los gobernados. Esa cuenta será solicitada y calificada por las otras instituciones y ciudadanos a los gobernantes, si estos últimos están cerca de los primeros. La descentralización facilita la petición y rendición de cuentas, elevando el nivel de responsabilidad del gobierno.

La eficacia, eficiencia y efectividad del gobierno se mide en el control de gestión.

Por su parte, la Geógrafa Rosa Estaba, Profesora de la Escuela de Geografía de la Universidad Central de Venezuela, en su obra *“La Descentralización y la Ordenación del Territorio en Venezuela”*, apunta al respecto: “Ahora hay que ver también que el proceso de descentralización es una mega tendencia asociada a la globalización, la cual arranca en

Venezuela después de 150 años de centralismo republicano, de los cuales sólo 40 corresponden al centralismo democrático de los civiles.” (P 7).

Fue durante esta última etapa que comenzó a edificarse la actual Venezuela y cuando aparece la ordenación del territorio como una estrategia novedosa y modernizante. Para ese tiempo, evaluado el proceso histórico de formación de la sociedad y su espacio, se examinan las políticas estatistas y populistas que explican la crisis del modelo de desarrollo adoptado y, desde esta perspectiva, con las proposiciones del gobierno que conduce a Venezuela desde comienzos de 1999, se propone profundizar en la descentralización y la ordenación del territorio, a los fines de lograr la necesaria sintonía con el mundo global.

Rosa Estaba muestra en su importante trabajo estar muy convencida en que la descentralización ha sido concebida como la redistribución política, administrativa y financiera de los poderes del poder público entre los *tres niveles de la jerarquía territorial de gobierno: nacional, estatal o regional y municipal o local*.

Este proceso democratizador y resultante de las luchas de fuerzas sociales regionales, implica retos de gran magnitud y alcance. En primer lugar, se trata de transferir competencias desde el gobierno nacional -históricamente detentado desde la capital de la República- hacia los gobiernos regionales o intermedios y hacia los locales. Supone, asimismo, otra vía complementaria, no concurrente y que persigue el mismo propósito de acercamiento del poder al ciudadano: la desconcentración o transferencia de responsabilidades de parte de las funciones que han de reservarse los ministerios y otros organismos nacionales, en este caso, hacia sus correspondientes dependencias regionales y locales.

Planteado en tales términos, se puede entender que impulsar la descentralización significa comprometer al país con un proyecto de transformación global, gradual, progresiva y dirigida al fortalecimiento de las autonomías regionales, de los poderes locales y la participación ciudadana. Es una estrategia hacia la modernidad que reconoce las desigualdades territoriales y está dirigida al auto-impulso del desarrollo, porque a la

descentralización del poder público se suman la correspondiente a las inversiones y la incorporación de la sociedad civil.

La descentralización o el centralismo no son fines en sí mismos. Su polaridad y la imposición de un proceso sobre el otro cobran rasgos específicos según sea la realidad concreta en que se manifieste. En el presente histórico, la descentralización se asocia al fenómeno relativamente reciente de la globalización o mundialización del mercado el cual, según George Soros, es un modelo tecno-productivo en formación, de permanente innovación, que exige crecientes recursos financieros, genera productos de vida más corta y, gracias a la extraordinaria movilidad del capital y de la información, tiene un rasgo distintivo: la libre circulación de capitales y la integración económica.

La descentralización y la globalización son dos mega tendencias que aparecen unidas de la mano, aproximadamente desde los años ochenta. Como acertadamente apuntara el geógrafo Francisco González, "la descentralización es la otra cara de la moneda de la globalización; es la vuelta al lugar, a la aldea, al barrio, a la comunidad local. Es la clave para insertarse con éxito en el proceso de globalización" (P 105)

Efectivamente, el mismo Soros -analista de la grave crisis que atraviesa el capitalismo global en formación y crítico del "fundamentalismo" del mercado- en sus propuestas para afrontar la ruptura del sistema pone énfasis en la necesidad de la intervención de las autoridades financieras internacionales, en la existencia de mercados con capacidad de autorregulación y en la impostergable necesidad de que los estados sean democráticos. En otras palabras: mientras más descentralizados, mayores posibilidades tendrán los ciudadanos para obtener una mejor democracia.

Además de universal, la descentralización es un proceso político que sólo se consigue como consecuencia de la democratización en todos los países occidentales, y de las conquistas que se pueden dar cuando existe una cultura democrática que permita a las fuerzas descentralizadoras ganar terreno a las centralistas. Brewer Carías certeramente lo define: "... no hay autocracia con descentralización; se trata de un fenómeno democrático y

es un producto de la democratización de los países, es propia de las democracias consolidadas". (P 272-273)

Son dos los mecanismos impulsores y que unen de la mano a estas dos mega tendencias: la integración espacial y, su contrario, la fragmentación o diferenciación generadas por las mismas fuerzas productivas envueltas en el desarrollo extensivo e intensivo del capitalismo.

Las fuerzas de la integración espacial, las mayormente señaladas como "enemigas del tercer mundo", se basan en la desterritorialización, nuevo y sorprendente proceso que caracteriza a la sociedad global en formación y que se manifiesta no sólo en la esfera de la economía sino también en lo político y en lo cultural.

Las estructuras de poder económico que se forman y difunden, sin importar la diversidad y las diferencias a lo largo y ancho del planeta, así como de lo político y cultural, tienen ámbito internacional, mundial o global, sin ninguna localización específica en éste o aquel lugar, región o nación, pareciendo flotar sobre estados y fronteras, monedas y lenguas, grupos y clases, movimientos sociales y partidos políticos.

Estas estructuras de poder tienen correspondencia con la desterritorialización del capital y la integración universal de la información, que hacen que el intercambio económico -inclusive el social- pueda efectuarse, saltando los límites de la cartografía del Estado Nación y mediante la deslocalización de la producción y su consecuente centralización en múltiples territorios.

Al mismo tiempo y como contrapartida, el vasto y complejo proceso de globalización devela la pluralidad del modo de ser del mundo, sus fragmentos, sus partes y sus diferencias. Con las fuerzas de fragmentación o diferenciación espacial cobran vida entidades territoriales como la nación, la región, la localidad y por consiguiente la descentralización.

Ante el avasallamiento de las fuerzas de integración espacial en el interior de las naciones resurgen estas fuerzas, desarrollando identidades y rivalidades regionales, y hasta locales, a partir de problemas tales como captación de ingresos, suministro de agua, costos de energía, control de la contaminación, préstamos industriales, construcción de infraestructuras productivas.

A los fines del desarrollo, se sugiere rescatar la reafirmación de cada forma sociocultural como sistema de valores vivo, sedimentado, codificado, significativo y que en el ámbito de los intercambios y oposiciones, de las permutas y las reiteraciones, las continuidades y las modificaciones, confronta jerarquías, desigualdades, divergencias, tensiones y antagonismos, que terminan consolidando singularidades y originalidades.

El hegemónico poder público nacional (el Estado), paradójicamente ha terminado por convertirse en un andamiaje de instituciones profundamente débiles y cargadas de ineptitudes, incapacidades, limitaciones y barreras, corrupción, ventajismo, ineficiencia e ineficacia, que impiden procesar los problemas de distinto orden y alcance acumulados en los niveles superiores de la gerencia e, inclusive, desarrollar la gestión soberana de rectoría, señalador, planificador, evaluador y seguidor de las políticas públicas.

Adicionalmente, la estructura centralista paralizante, al impregnar toda la pirámide de gobierno, también terminó imposibilitando el procesamiento de problemas en las distintas regiones y localidades, cada vez más dependientes del centro de poder, debilitadas y vaciadas de contenido, no sólo institucional sino financieramente.

Lejos de crecer a los fines del desarrollo, se transformaron en ámbitos de resentimientos, de frustraciones de iniciativas y con administraciones gubernamentales, igualmente, contaminadas de una cultura y hábitos centralistas respecto a las localidades y las mismas comunidades y, por consiguiente, con severas limitaciones para ejercer sus funciones de verdaderos voceros de los intereses que les toca representar.

Como apuntara Fernando Chumaceiro, quien fuera Alcalde de Maracaibo en 1990, la segunda ciudad de Venezuela, a lo largo de la historia se ha estado produciendo un resentimiento que se transmite de una generación a otra. El venezolano de provincia es, quizás sin tener conciencia, un legatario de ese resentimiento que la periferia tiene con respecto al centro.

La larga y enraizada experiencia centralista explica el carácter tan incipiente del proceso de descentralización en Venezuela. Sus primeras manifestaciones apenas, se hallan en 1986, con la propuesta e impulso de la primera elección directa de los gobernadores de los estados (entidades federales) y de los alcaldes de los municipios, realizada en 1989, y con la posterior Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; instrumento derivado de una previsión contemplada en la Constitución Nacional de 1961.

Si bien "se ponía en marcha el acontecimiento más original y novedoso de nuestro siglo", "la gran revolución de fin de milenio", desde sus comienzos ha tenido que vencer un conjunto de distorsiones estructurales inherentes al centralismo de los últimos tiempos. Es decir, el estatismo y el populismo.

El estatismo o desproporcionado intervencionismo del Estado es otra expresión del control centralista, que también inhibe la iniciativa privada. Los excesos en proteccionismos, controles, subsidios, regulaciones y permisiones son algunas de las modalidades que abrieron paso a la burocratización clientelar, la monopolización de la economía y el reforzamiento de las expectativas de que todo debe ser resuelto por "el Estado paternalista". Por su parte, el populismo es un estilo demagógico, primitivo o antimoderno de hacer política que sirve de garante de la perpetuidad en el poder centralizado. Exalta valores nacionalistas, antioligárquicos y de igualdad social, evade soluciones impopulares y, en ausencia de los empleos que podría generar una inversión privada, fomenta dádivas, subsidios y otras formas que tan sólo crean ilusión de bienestar.

El restrictivo modelo de desarrollo adoptado en América Latina y conocido como de industrialización por sustitución de importaciones y protección del mercado interno, encontró en el centralismo y sus inherentes distorsiones estructurales un campo propicio para la generación de un espacio con profundos problemas a enfrentar, mediante la ordenación del territorio: la urbanización descapitalizada y geográficamente concentrada.

La ordenación del territorio o la sistematización del desarrollo en el espacio geográfico, es otra estrategia hacia la modernidad y atada a la de la descentralización; porque, similar a ésta, parte del reconocimiento del desarrollo desigual de las regiones de un país, tal como el resultante del desmesurado centralismo en Venezuela. La ordenación del territorio, entonces, refiere aquellas acciones del Estado concertadas y dirigidas a buscar una organización del uso de la tierra, con base en la redistribución de oportunidades de expansión y la detección de necesidades, potencialidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas.

Su consecución supone propiciar un sistema de ciudades "armónico" y eficientemente "integrado" a la globalización, comprometedor meta porque significa salvar las desventajas de las fuerzas de integración de la globalización y aprovechar las fuerzas de la fragmentación o diferenciación espacial a los fines de fortalecer centros con capacidad para competir con los dominantes; estimular el desarrollo de actividades que permitan reducir o reorientar las migraciones; garantizar la calidad de la infraestructura requerida, y crear ámbitos dotados de equipamientos y mecanismos que permitan un género de vida comparable con el de las ciudades dominantes.

También implica la superación de contradicciones como explotación económica y preservación de la naturaleza, eficacia económica y calidad de la ordenación. Coincidiendo con la descentralización, igualmente exige la consideración del papel que en el desarrollo ha de desempeñar cada nivel o escala territorial de actuación o de gobierno: la nacional, la regional y la local.



Temas esenciales de un país, que se procura una toma de conciencia, y que deben ser abordados coordinadamente a *escala nacional*, son aquellos resultantes del proceso de globalización instaurado en regímenes centralistas, como el de Venezuela: la desventajosa concentración de problemas en las ciudades grandes o metropolitanas y las desiguales relaciones entre regiones y entre el campo, los pequeños poblados y las redes urbanas. Por su escala, son temas que suelen relacionarse con asuntos militares, estratégicos y sobre todo políticos, cuyo tratamiento desborda a los gobiernos regionales y locales, y requieren de la intervención decisiva de la administración central y de los factores políticos nacionales.

En el marco del proceso de descentralización, la ordenación del territorio ha de fundamentarse en la *escala regional* y ésta en la local. Coordinada y seguida desde el nivel central, debe ser entregada a la escala intermedia de gobierno a los gobernantes elegidos por las regiones, independientemente de la diversidad de implicaciones de carácter natural (una cuenca minera o hidrográfica) o humano (una etnia, relaciones comerciales).

Es competencia de este nivel, tanto el inventario de recursos, necesidades, potencialidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas, como la definición de las riquezas a preservar y proteger. A las regiones les corresponde desagregar las grandes alternativas nacionales, presentir las situaciones de crisis a prevenir antes de definir la estrategia regional; competir con otras regiones ante el gobierno nacional e inversionistas internacionales; en fin, un sinnúmero de cuestiones concretas que, por su escala, igualmente desbordan al gobierno nacional y al local. Es la escala típica de conflictos entre el nivel central y el local, entre actores, gobernantes, administradores y asociaciones de ciudadanos.

Por su parte, la *escala local*, ya sea urbana o rural, es la de los estudios más precisos y adecuados a la dinámica de la realidad, la de los resultados más directamente percibidos por los habitantes. Es la escala donde los elementos de la ordenación del territorio son más discutidos y controvertidos; donde se puede tomar conciencia de la necesidad de agruparse en asociaciones para incidir en las discusiones. Es inviable tomar decisiones para la localidad, desde la región y mucho menos desde la escala nacional.

Por el contrario, las decisiones de la región son inocuas sin el conocimiento del acontecer local, y las decisiones nacionales se nutren de la experiencia de la escala local por intermedio de la regional. A ello hay que agregar que la ordenación del territorio no puede dejar de lado la existencia y modos concretos de funcionamiento de las fuerzas de integración y, a la vez, de fragmentación o diferenciación del espacio, inherentes a la globalización.

Venezuela ha sido un país líder en materia de ordenación del territorio. Es una política que se viene discutiendo desde hace décadas, moviéndose desde las posturas voluntaristas, especialistas con restricciones, prohibiciones y estímulos inviables, hacia políticas realizables, eficientes y cada vez más liberadas de regulaciones.

Según reza su texto legal, por Ordenación del Territorio se entiende "la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial a fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación del uso de los recursos naturales y la protección y valoración del medio ambiente, como objetivos del desarrollo integral" (Art. 2º).

Para la *escala nacional* contempla la elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de otros en los cuales éste se desagrega: los regionales de ordenación del territorio, los de ordenación urbanística y varios sectoriales como los referentes a la construcción de infraestructuras, al aprovechamiento de los recursos naturales y a las áreas sujetas a regímenes de administración especial (Art. 7º).

La ordenación del territorio a *escala regional* había sido delegada a ámbitos originalmente referidos a unidades intermedias sin personalidad jurídica, determinadas centralistamente por decreto presidencial y superponiéndose a la división político territorial.

La realidad se impuso y desde los mismos días de aprobación de la Ley a comienzos de los años ochenta, sus ámbitos terminaron reconociéndose en las *entidades federales*, en particular en los *estados*, unidades espaciales de larga data histórica.

De esta manera se abandona la experiencia fallida de las sucesivas regionalizaciones de planificación, decretadas entre 1968 y los años ochenta y que fungieron como brazos del poder nacional centralizado. Adicionalmente, y ratificando la necesidad de la jerarquía territorial en la ordenación del territorio, la Ley Orgánica de Descentralización, de 1990, explícitamente contempla la materia como un servicio a prestar concurrentemente entre el poder nacional y las entidades federales.

No obstante el virtuoso espíritu descentralizador de este instrumento legal, la *escala local* o la del *municipio*, es tratada inadecuadamente. Se deja a un lado al espacio rural y la centralista y posterior Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOU) de 1987, remite al Ejecutivo Nacional aspectos definitorios de las decisiones referidos al entorno urbano.

Tales son los casos de los Planes de Ordenación Urbanística -el más general, usualmente elaborado en Caracas- y la posterior interferencia en una potestad ineludible del municipio: los Planes de Desarrollo Urbano Local, atribución del gobierno local y con la participación de la sociedad civil, según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989.

El desmesurado centralismo alcanzado encuentra raíces en la más remota historia colonial: tres siglos (XVI a XVIII) durante los cuales destacó la supremacía de Caracas, la aldea asiento de las instituciones centrales de la Corona que impedían a los grupos sociales de territorios lejanos competir en condiciones de igualdad. Así, se fueron tejiendo los primeros cimientos de la región organizada alrededor de ese asentamiento humano: región central, región del centro norte costero o centro del país.

Luego de finalizada la devastadora Guerra de Independencia -contaminada por la tensión centro-provincia- y a lo largo de casi todo el siglo XIX, la naciente República de

1830 -una de las más pobres de América Latina- se mantiene atomizada social y territorialmente en un escenario de rivalidades y enfrentamientos bélicos de caudillos o gamonales de unas "regiones" más reconocidas por sus escasos y reducidos núcleos habitados que por sus fronteras. Mientras tanto, y ante la hegemonía de la oligarquía caraqueña, en las "regiones" periféricas se profundizaba el descontento que derivaría en la también devastadora Guerra Federal (1858-1863).

Eran avatares históricos propios de una sociedad primitiva y que buscaba su definitiva instauración. Con la Federación, la República pasa a exhibir el nombre de Estados Unidos de Venezuela, respetando límites y tradiciones de entidades federales que databan, al menos desde 1856, en vísperas de la misma guerra, y en particular de 1864, cuando es creado el Distrito Federal como una entidad neutral y sede de los poderes que habrían de regir a los estados independientes. Tanto es así que el mapa de división político-territorial de entonces, en sus rasgos más generales, logra prevalecer hasta el presente, es decir, cerca de un siglo y medio.

Una vez sepultadas las ideas de la Federación, las del centralismo, en maduración, pudieron cristalizar con los gobiernos de los tres últimos caudillos militares decimonónicos: Antonio Guzmán Blanco, precursor del proyecto de Estado Nacional, y Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, liquidadores del caudillismo regional, las guerras civiles y los partidos políticos de entonces, y representantes del más severo proceso de concentración de poderes conocido en nuestro país. Es entonces cuando el Ejecutivo Nacional y su Presidente pasan a ejercer franco predominio, seleccionando caprichosamente a los presidentes de estados y disminuyendo la importancia de los municipios.

En aquellos tiempos de tiranía subyacía, no obstante, una realidad que habría de imponerse: en 1901, con Cipriano Castro –“el invicto vencedor jamás vencido”- en el poder, el mapa de la Federación, modificado por Guzmán Blanco –“el Ilustre Americano”- retoma su estructura antigua y reveladora de firmes e inéditos procesos de formación de vida y gentilicios en una diversidad de entidades territoriales. Más tarde, con Gómez –“el Benemérito”-y gracias a la aparición del petróleo en la historia de Venezuela, arranca la

estructuración del Estado Nacional, con base en la consolidación de la territorialidad de las entidades y la integración del país, puesta en evidencia con la construcción de algunas carreteras en el centro norte y que entrelazaron a Caracas con regiones lejanas del suroeste.

Con la muerte de Gómez en 1936, comienza a abrirse paso el centralismo democrático, aunque interrumpido por los diez años de dictadura perejimenista que sin embargo pudo, entre 1948 y 1958, iniciar una gestión favorecida por el auge petrolero, caracterizada por la construcción de numerosas obras públicas, concretadas en la industria siderúrgica, infraestructura hotelera, carreteras troncales de avanzada y, en las principales ciudades de la región central, ciertas obras de infraestructura y de urbanismo suntuario requeridas para recibir la implantación de empresas manufactureras.

Visualizamos así a la Venezuela de 1950, cuando no cifraba los 5 millones de habitantes, no conseguía conectar sus "regiones", iniciaba la política nacionalista de creación de empresas estatales y acentuaba el dominio del poder central en todas sus dimensiones, y equipando un pequeño espacio el de Caracas y sus inmediaciones, con suficientes condiciones para insertarse en la posterior política de industrialización por sustitución de importaciones y protección del mercado interno, tan en boga en América Latina. Desde luego que los efectos perversos de esta situación no tardaron en hacerse sentir: la quiebra de la Venezuela rural fue inmediata y, a expensas de su despoblación, se produjo el desarrollo urbano de marginados.

El derrocamiento de la dictadura en 1958, marca un hito en la historia venezolana. Comienza la primera experiencia democrática de los civiles, quienes encuentran montado un andamiaje institucional y de espacio construido en la región Central o asociado a ella. Lo refuerza, obviamente, enfrentando el militarismo y el canibalismo político, y tratando de preservar y profundizar la integración de Venezuela, agrupando las fuerzas democráticas y con el Estado central como solución. Así se da inicio a la edificación de Venezuela.

La Constitución Nacional de 1961 refleja el diseño de un país centralista, de democracia de partidos, estatista y populista. Las nuevas organizaciones políticas, los únicos

canales de comunicación existentes, pasan a llenar un vacío: promueven la organización sindical y empresarial, impulsan las reformas agraria y urbana y la masificación de la salud y la educación. La intervención del Estado toca todos los ámbitos.

La progresiva estabilización y consolidación del sistema y el dinamismo modernizador del petróleo, permitieron la introducción de cambios múltiples, profundos y nunca antes vistos en el país y que dan un nuevo impulso al distorsionado proceso de migraciones/urbanización, iniciado bajo la dictadura. Con la modernización del Ejecutivo Nacional se propulsa la urbanización, se emprenden el definitivo entramado de la red nacional de vialidad y otras importantes obras públicas, como las hidráulicas que se extendieron a lo largo y ancho del país; se expanden las inversiones y la industrialización, y se amplía la cobertura de los servicios de salud y educación.

La democracia se había estabilizado, evadiendo conflictos y organizando a la sociedad civil, mediante la informalidad y la complicidad que exigían el centralismo, el partidismo, el estatismo y el populismo que terminaron erosionando el sistema. El deterioro político, junto a la abrupta devaluación del bolívar en 1983, puso en evidencia el afloramiento de la profunda crisis económica que se venía arrastrando y que intentó afrontarse con la creación inmediata de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

El progresivo deterioro de los sistemas de salud y educación, el déficit fiscal inmanejable, lo mismo que la inflación descapitalizadora, el creciente endeudamiento, y el sostenimiento de enormes y perdedoras empresas públicas, son algunos indicadores del fracaso del modelo, que obligaron la adopción y ejecución de medidas de ajuste como las que se aplicaron, en 1989, al comienzo del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez: "El Gran Viraje". Este paquete o conjunto integral de reformas profundas y modernizantes en aspectos claves, fue la respuesta a ese momento histórico, social y político ante el agotamiento del modelo planteado en la Constitución Nacional de 1961, el de la apertura y liberalización de la industria y el comercio, y el redimensionamiento y reestructuración de las instituciones del Estado, fundamentalmente, impulsando la descentralización.

"El Gran Viraje", que comenzó a dar sus frutos (crecimiento sin inflación), sin embargo se hundió por las falsas expectativas populistas creadas en la campaña electoral y la oposición de sectores de la burocracia clientelar partidista y de las "cúpulas" de los partidos y de fracciones de gremios empresariales y sindicales que se alimentaban del proteccionismo y el clientelismo. Pero la posibilidad de convertir a Venezuela en un país receptor neto de capitales termina de perderse, a partir de 1992, merced a la insurgencia militar contra el orden constitucional, la consecuente conmoción política y la cada vez creciente y grave crisis económica. Al "Gran Viraje", pero al final de su administración, Rafael Caldera enfrenta "La Agenda Venezuela" en 1996, con la tentativa de apertura y liberalización económica, intenta darle solución a la crisis nacional. Pero esa plataforma de buenos propósitos finalmente se desploma con la caída de los precios petroleros.

En medio del desconcertante cuadro político y a pesar de sus detractores, la descentralización habría de seguir su camino. Aparte de su justificación histórica y de su inclusión en el desarrollo de un proyecto de país que marchaba exitosamente, el proceso resultaba de un largo debate, emprendido en la capital y en las principales ciudades del país, desde 1984 y auspiciado por la COPRE, en cuyo seno estaban representados entre otros los partidos interesados, gremios, sindicatos, sectores críticos del sistema y universidades. Los resultados de la primera elección directa de gobernadores y alcaldes, habían mostrado un mapa multicolor, reflejo de una significativa diversidad de credos y afiliaciones políticas y que sustituyó por primera vez al mapa blanco y a veces manchado de verde, los colores emblemáticos de los partidos tradicionales: AD (socialdemócrata) y COPEI (socialcristiano).

En otras palabras, ya en 1989 se puso en evidencia que Venezuela es un país con una arraigada cultura democrática y que no puede ser gobernada por la tradicional organización centralista de poder. Otros datos muestran a una Venezuela de cara al siglo XXI y muy lejana de la atomizada y caótica del XIX.

En 1990, nuestra población superaba los 18 millones de habitantes y habíamos doblado la cifra de 1971 (10,7 millones). En 1997, rondábamos los 23 millones, ya la

población de la provincia había acelerado su crecimiento anual promedio (de 2,7% a 3,9%) y la región Central, más afectada por la perseverante caída del crecimiento demográfico del país, comenzaba a perder su consolidada primacía.

Por ejemplo, mientras el país reduce su peso demográfico de 38 por ciento en 1981 a 35 por ciento en 1990, el crecimiento de los empleos manufactureros entre 1975 y 1991 (de 329 mil a casi 500 mil) tendió a favorecer a las ciudades del interior, las cuales en el primer año atrajeron el 25 por ciento del total y el 31 por ciento en el último.

Las vicisitudes financieras que afectaban todo tipo de política, especialmente las dirigidas a la construcción y mantenimiento de obras públicas, no impedían a la provincia, ahora en manos de gobernadores y alcaldes, evolucionar en compañía de la ampliación de la red vial y de comunicaciones. A ello se suman el dinamismo desplegado hacia el interior, la masiva escolarización alcanzada y la urbanización, que contribuían a la formación de nuevas fuerzas sociales (asociaciones de vecinos, ambientales, culturales y deportivas) y al progresivo fortalecimiento de pequeños, medianos y grandes empresarios de la provincia.

La descentralización venía avanzado enormemente, aun cuando en su rumbo encontraba importantes adversarios no sólo en quienes se oponían a los cambios de dirección en el crecimiento económico, sino en la misma estructura centralista paralizante. A medida que el proceso democrático se consolidaba, al lado del avasallante control centralizador de la administración nacional, los partidos políticos también convertían a los gobiernos de los estados y las municipalidades en simples agentes del gran poder ejercido desde Caracas por los comités ejecutivos nacionales de las distintas organizaciones políticas que, vanguardia de los cambios en el pasado, al ver disminuido su poder en grado superlativo, se erigieron en la oposición más seria de la descentralización.

De cualquier manera, luego de 150 años de centralismo republicano, tras los nuevos términos en que se plantea la tensión centro-provincia o centralismo-descentralización se esconden nuevas relaciones de poder, que pretenden la construcción de un nuevo país. Si bien, ante la "rica" región Central, los estados venían perdiendo capacidad de negociación y



poderes por falta de privilegios, los avances ponen de relieve verdaderas conquistas de las fuerzas regionales en formación, de élites regionales que producirán un pensamiento regional.

El Estado, en su función de provisión de bienes y servicios, juega un papel fundamental en la promoción del Desarrollo Humano. En el marco de una estrategia con tal objetivo, uno de los mecanismos de intervención social más importantes lo constituye el gasto social, reconocido entre los factores determinantes de la cantidad y calidad de los servicios sociales prestados a la población, dirigidos a lograr una distribución más amplia y equitativa de los ingresos que perciben las familias y al proceso de transformación social a través de la inversión en las capacidades humanas, básicamente en educación y salud. Desde esa perspectiva, el análisis de la dinámica del gasto social en el contexto del proceso de descentralización en Venezuela es un requerimiento prioritario, vistas las potencialidades de este proceso en términos de mejorar las capacidades y mecanismos de gestión de los gobiernos regionales y locales, y lo que ello significa para el Desarrollo Humano de la población.

Corresponde a las gobernaciones y alcaldías aumentar y mejorar los vínculos con las comunidades organizadas y la sociedad civil y llevar adelante planes y políticas en áreas básicas como educación, salud, vivienda, ambiente, servicios públicos, entre otras. La descentralización implica un acercamiento a la población asistida, más flexibilidad y agilidad de los actores y de los enfoques aplicados y la posibilidad de mayor control de la acción social.

Pero hay que reconocerlo: lamentablemente el avance de la descentralización en Venezuela ha sido bastante lento. Sin embargo, a trece años de haberse promulgado la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de Competencias en 1989, al intentarse un análisis de sus resultados en el Desarrollo Humano, apreciamos que se ha generado un proceso complejo que abarca múltiples dimensiones donde se incorporaron factores sociales, demográficos, políticos, ambientales y culturales, y en el cual los actores sociales han participado y participan de manera activa.

Digamos, sin temor a equivocarnos, que si bien la complejidad del Desarrollo Humano determina la necesidad de mediciones desagregadas, segmentaciones o cualquier tipo de estratificación construida para variables de su entorno, que permitan destacar contrastes entre estratos sociales, entidades y municipios de un país, en los actuales momentos todavía persisten muchas dificultades para avanzar en términos evaluativos sobre los procesos de cambio en el Desarrollo Humano generados por la descentralización, entre ellas las derivadas de los problemas de la información estadística.

## **1.2 REGIMEN FEDERAL VENEZOLANO**

El conflicto entre Federalismo y Centralismo es recurrente en nuestra azarosa historia republicana y ha costado grandes sacrificios con los cuales se han abonado estos ideales. No obstante, el triunfo de la Federación ha permitido que el país nacionalmente se incline por un federalismo moderado. Es de señalar, que sobre los principios del Modelo Federal de Estado, la doctrina reconoce que “El Estado Federal se expresa en una Constitución Federal de contenido político y jurídico, no en un pacto” (García Pelayo, Obras Completas. Tomo III. Pág. 416). Es decir, se parte de un Estado preexistente que se desea redefinir mediante el ejercicio pleno de su soberanía originaria.

No se trata por tanto de un pacto entre Estados soberanos e independientes, sino de la adopción de un diseño en particular, del modo cómo se integra un Estado que reconoce la diversidad y la consagra mediante el establecimiento de tres niveles territoriales de gobierno, cada uno con un Estatuto Político y Jurídico propios. En suma, el Estado Federal es:

1.-) La expresión de un pluralismo político que reconoce la existencia de unidades político-territoriales con un alto nivel de integración entre sí y con un alto grado de autonomía de cada una de ellas. En cada unidad coexisten diversas formas de expresión política;

2.-) La existencia de la interdependencia institucional dentro del gobierno por ejercer cada una de las competencias exclusivas, concurrentes y responsabilidades compartidas.

3.-) El reconocimiento de los valores históricos y socioculturales que definen los niveles territoriales de gobierno.

4.-) El establecimiento de relaciones intergubernamentales, claramente definidas en los tres niveles territoriales de gobierno para el ejercicio de las competencias exclusivas.

La Constitución de 1830, adoptó como forma de gobierno la centro federal o mixta, tratando de obtener de esta manera un equilibrio entre los altos poderes de la república y la autonomía de las provincias del régimen republicano. Del importante estudio “Estados y Municipios en la Constitución de 1999”, de Alirio Naime, se desprende que en un modelo federal es esencial la definición de las atribuciones de las ramas del poder público en la Constitución. De esta forma, en la Constitución de 1999 se asienta, en cuanto a la Estructura del Estado venezolano, que el diseño constitucional consagra un Estado Federal definido 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 su libro, Naime advierte que 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 públicas 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. (P. 12).

Es así como en este contexto deben abordarse las competencias estatales y municipales consagradas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En el lenguaje cotidiano el término Federalismo es sinónimo de Estado federal; sin embargo, el vocablo no sólo abarca esta forma específica de Estado sino que también comprende todas aquellas otras que se caracterizan por la interdependencia institucional y por las competencias autónomas de sub-sistemas territoriales que encuentran su garantía de existencia consagrada constitucionalmente.

En este orden de ideas la expresión Federalismo, abarca, tanto al Estado Federal propiamente dicho y sus tipos como al Estado Regional en sus diversas modalidades. Es por eso que, desde esta perspectiva, el Federalismo se da cuando “en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (gobierno, ejecutivo-burocracia, legislativo, judicial, etc.) están presentes en los dos niveles de gobierno, su existencia está garantizada por la Constitución y aquella no puede ser allanada por la intervención de otro nivel”. (P.93)

Es así como se denota que el federalismo no es una mera técnica organizativa, sino que constituye un prototipo de organización del poder en el Estado, obteniendo de la Constitución sus competencias funcionales, las cuales se pueden extender hasta la función jurisdiccional, donde las unidades territoriales son soberanas en las materias que la Constitución reserva a su competencia.

La forma federalista por tanto supone fundamentalmente dos formas de autonomía: una autonomía política de los entes territoriales, como el de descentralización y una autonomía de descentralización administrativa. Por ello hay que tener presente que la adopción en nuestra Constitución del término federal se enmarca dentro de lo que expresa su Preámbulo: “...un sistema peculiar de vida, de conjunto de valores y de sentimiento que el Constituyente está en el deber de respetar en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan”.

La Profesora María de los Angeles Delfino en su trabajo "Federalismo", publicado en el libro de Ricardo Combellas, "Aportes al debate Constituyente", se resalta que la Constitución nos ofrece pistas acerca de cuál tipo de Federación es la que se busca. Y ésta no es más que el llamado federalismo cooperativo (o co-participativo) que se contrapone al clásico federalismo del siglo XIX que enfatiza la separación, no sólo entre los poderes horizontalmente constituidos, sino también la separación del ente federal y los estatales.

De esta manera en el Federalismo, visto desde una perspectiva sociológica, se observa una población con tres referentes espaciales que le sirven de base para vínculos e incluso culturas propias:

- el espacio nacional,
- el espacio regional
- el espacio municipal.

La forma Federal del Estado que se mantiene en la Constitución del 99 encuentra justificación histórica en Venezuela, entre otros, en el origen fundacional de la Constitución de 1811, en la que se integraron las provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela. También lo hace en la Constitución de 1864, promulgada a raíz de la guerra federal (1858-1863) que tomó como bandera esta categorización, y en la cual se atribuyó a las provincias la denominación de estados.

En la exposición de motivos de la Constitución de 1961, en efecto, se lee que "El sentimiento federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la Federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos." Se indica que "a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desiderátum hacia el cual debe tender la organización de la República."

Al elaborarse la Constitución de 1999, este tema y sus cuestionamientos volvieron a estar presentes en la discusión del Constituyente. Así, es pertinente citar la intervención de

Jorge Olavarria, cuando se consideraba, precisamente, la norma relativa a la calificación del Estado venezolano como un Estado Federal: "Reproducimos hoy el más antiguo, el más importante debate, el más complejo y el menos resuelto de todos los debates constitucionales de la historia de Venezuela", dijo el controversial hombre público pero excelente estudioso de la realidad nacional.

Este debate que se planteó en 1811, continuó en 1819, fue revivido en 1830 y también constituyó tema principal en 1864, se canceló durante los primeros años de dictadura gomecista, para ser replanteado en la Constitución del año 1961. Tanta insistencia la origina el inexcusable hecho de que Venezuela no ha sido nunca ni podrá serlo jamás un Estado Federal entendido en su connotación en la ciencia política como un Pacto de Estados soberanos que declinan su soberanía individualmente para constituir un Estado Federal. Ejemplo: las 13 colonias inglesas que signaron el Pacto de Filadelfia, EEUU, en 1789.

Al final, sin embargo, no sólo se impuso la tesis que igualmente prevaleció en la Constitución del 61, sino que quizás, puede afirmarse, se zanjó la discusión sobre el carácter federal del Estado, de acuerdo a la noción moderna del Federalismo. Ya en el 61 se había señalado, además de las consideraciones históricas de la noción, que "...la semántica en la vida política y jurídica no tiene un contenido inmutable.

Y es que Federación en algunos continentes ha significado la integración de unidades dispersas en un todo armónico, en tanto que en América Latina la disgregación de una unidad en comunidades locales. "Federación" en Venezuela, propiamente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente estaba en el deber de respetar, adoptándose por ello la forma Federal, pero específicamente en los términos establecidos en la Constitución, es decir, en la medida y forma peculiar en que esta ha sido vivida dentro de la realidad venezolana." (Exposición de Motivos, Constitución 61)

En el proceso constituyente del 99 la denominación federal del Estado Venezolano partió entonces de la consideración con mayor fundamento en que efectivamente no existe

un esquema único de Federación, ni que éste debe corresponderse al que se originó hace ya más de 200 años. Se alegó que el debate sobre el federalismo debe considerarse superado, pues hoy se admiten tantos federalismos como estados federales se proclamen como tales.

Ciertamente, la discusión acerca de la propiedad o impropiedad de la definición federal del Estado venezolano, tampoco tiene relevancia en la doctrina constitucional moderna. Se admite —García Pelayo— que la organización federal del Estado surge: (i) bien de un pacto jurídico-político de integración de Estados independientes, o (ii) bien dentro de un estado originalmente unitario, como una forma de división del poder político, desde el punto de vista funcional y desde el punto de vista territorial.

De este segundo tipo, puede decirse, es el Estado Federal Venezolano, pues éste es el producto de la voluntad constituyente que ha decidido estructurar una forma federativa de Estado, en el sentido de que se reconoce la división del poder político territorial, con un único poder para unas materias (Poder Nacional) y una pluralidad para otras (Poder Estatal y Municipal).

De allí que Venezuela es un Estado Federal, desde que su organización constitucional parte de una distribución territorial del Poder, como ahora se precisa en el artículo 136 de la Constitución al expresarse allí, en su Artículo 136, que “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”. A su vez, “El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.”

Ahora bien, en esta nueva concepción federal del Estado Venezolano hay un cambio, al menos desde el punto de vista de la voluntad expresada por los constituyentistas, y ese cambio es el que queda plasmado en la nueva calificación "descentralizada" que al Estado federal venezolano se endilga.

Nuestro sistema federal es, como lo era en la Constitución del 61, un sistema de distribución del Poder Público en niveles territoriales, pero es ahora además un sistema con una descentralización política, además de la administrativa, que debe jugar rol protagónico en el desarrollo institucional de los años venideros.

Este nuevo federalismo de la Constitución del 99 se basa fundamentalmente en la descentralización que persigue acercar el poder al ciudadano.

Consecuente con los anteriores postulados, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, específicamente en el artículo 185 ejusdem, se la da rango constitucional a una instancia de coordinación y planificación que ha sido denominada "Consejo Federal de Gobierno" con el objetivo principal de atender lo relativo a 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»*

Estudiando de esta forma, la evolución del proceso de descentralización administrativa en Venezuela desde el año 1989 hasta el 2002, se debe aplicar más a su estudio el modelo sistémico con la finalidad de aplicar un análisis sociopolítico en el estudio del modelo de Estado diseñado en nuestra Constitución venezolana de 1999; como la que anteriormente fue derogada.

Recordemos que en el Preámbulo y las Disposiciones fundamentales de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se define al Estado como “federal descentralizado, en los términos consagrados por esta Constitución”; y al gobierno como “democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista, y de mandatos revocables”.

En el texto magno se resalta de esta forma la misma federación establecida en la Constitución de 1961, por una federación supuestamente más auténtica o por un “Nuevo Federalismo Cooperativo” al que se refiere la Exposición de Motivos de la Constitución de



1999; el cual se manifiesta en una efectiva distribución territorial del poder entre Estado Nacional, Entidades Federales y Municipios, es decir, un sano equilibrio entre los tres niveles del poder público.

Allan Brewer Carías en su libro sobre la Constitución de 1999, señala que para determinar el grado de descentralización del Estado, y por tanto, de la Federación está en “los términos consagrados por la Constitución”. Así el Estado es un sistema complejo de subsistemas y relaciones entre el Estado Nacional, las Entidades Federales, los Municipios, el Distrito Capital y los Territorios Federales; ya que el territorio de la República se organiza en Estados y Municipios con autonomía relativa, un Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales (Art. 16). De esta forma la Constitución distribuye el Poder Público a un modelo de “Estado federal descentralizado en los términos consagrados por la Constitución” (Art. 4).

De este modo se denota que el territorio nacional es uno, pero se divide políticamente en estados y municipios; en un Estado federal, donde el Poder se distribuye en tres niveles. Por tanto, no existe en si un modelo ideal de Estado federal, como tampoco de Estado unitario.

#### **Componentes de un modelo federal:**

1. La autonomía política, en la cual se pueda ejercer competencias con régimen de exclusividad, personalidad jurídica, definición de órganos de gobierno y elección de las autoridades. Esta queda establecida en la Constitución cuando se consagra la elección popular de las autoridades legislativas y ejecutivas de cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno.

2.- La autonomía normativa, que se debe expresar en las leyes que ordenan a los gobiernos y a la sociedad, donde se señalan las competencias y atribuciones. En cuanto a la misma vemos que es una consecuencia necesaria de la asignación de competencias; la cual

esta consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículos 187, Numeral 1; Artículo 162, Numeral 1 y Artículo 175.

3.- La autonomía organizativa, donde se distribuye el poder y la actividad administrativa; se denota claramente que la nueva Constitución es amplia en cuanto la regulación de los poderes públicos Nacional, Estatal y Municipal; dejando poco margen para el desarrollo legislativo en los tres niveles de gobierno.

4.- La autonomía financiera y tributaria, donde se tenga una hacienda propia con ingresos independientes.

También el federalismo venezolano se define fundamentalmente por la asignación de competencias abundante al Poder Nacional y a los Municipios, lo cual en la realidad impone una política de descentralización y el establecimiento de relaciones intergubernamentales que son inherentes a la existencia de niveles territoriales autónomos, con potestades legislativas, administrativas y tributarias.

Hay que señalar que respecto a la autonomía administrativa y la autonomía jurídica, las mismas quedaron establecidas; la primera para el desarrollo de las competencias exclusivas y para atender las concurrentes de acuerdo con el régimen establecido mediante los mecanismos de coordinación; y la segunda consiste en la capacidad de actuar sin otros controles que los jurisdiccionales.

Resaltamos con todo lo anteriormente señalado que a partir de 1990 con la elección directa de gobernadores y alcaldes y la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, ha comenzado a cambiar la actual estructura orgánica del Poder Público Venezolano, caracterizada por su carácter centralizado.

Por ello gracias al proceso de Descentralización Territorial puesto en práctica, especialmente fundamentado en los artículos 22 y 137 de la Constitución vigente, de aquí lo establecido en el artículo 4 de nuestra carta magna: “La República Bolivariana de Venezuela

es un estado federal descentralizado, en los términos consagrados por esta Constitución.....”; de acuerdo a esto desde el punto de vista político, administrativo y financiero, todo lo acontecido en el país desde 1990 hasta el presente ha comenzado a dar forma a un Nuevo Federalismo.

Ahora el análisis del Poder Legislativo impone hacer referencia al Federalismo como forma de organización del Estado y, más concretamente, al federalismo descentralizado como hoy lo define la nueva Constitución.

La determinación de la forma de Estado por el Constituyente del 99, revivió la ya tradicional discusión sobre la existencia o no de un verdadero federalismo entre nosotros. Indudablemente que hoy nadie discute que no existe en Venezuela y nunca ha existido una organización Federal en el sentido clásico del término, pero se ha aceptado que en la actualidad no hay un único sistema de federación, sino que hay tantas federaciones como estados federales existan y es en este sentido que ahora se invoca la condición federal del estado venezolano.

En este sentido para muchos autores se ha señalado que la Federación puede originarse de dos maneras, bien por un pacto jurídico-político de integración de Estados independientes, o bien dentro de un Estado originalmente unitario mediante la división del poder político tanto desde el punto de vista funcional como territorial.

El Estado Federal Descentralizado se define como un Estado que sin reunir las características de la Federación rebasa las formas habituales de la descentralización. Se trata en efecto de una descentralización de grado superlativo, porque se fundamenta en la propia Constitución y no en la ley ordinaria, pues es el mismo texto fundamental el que prevé un régimen de distribución de competencia entre los distintos niveles político-territoriales.

Además, se califica como un sistema federal porque la descentralización administrativa territorial está acompañada de una descentralización política. Esta

descentralización política se manifiesta de manera más expresa en la Constitución del 99 que en la del 61, ya que en la norma de 1999 que contempla el principio de la separación de los poderes se ha incluido en el artículo 136 la división político territorial en los tres niveles señalando que "(...) El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (...)" a diferencia de lo que ocurría con el artículo 118 del Texto del 61 que sólo se refería a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial en los términos siguientes: "Artículo 118: Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado."

Ahora bien, de manera contraria a la federación como sistema de Estado, en la Constitución del 99 se produjeron reformas en las que se reduce la participación de los Estados en la formación de la voluntad federal, ejemplo de ello son las modificaciones que afectaron especialmente a las Asambleas Legislativas, ahora Consejos Legislativos.

Al respecto, cabe comentar que en Constituciones anteriores se han reducido los poderes de los Estados a favor de los Municipios para fortalecer el poder central. En esta nueva Constitución se observan algunas manifestaciones de esta tendencia, así, por ejemplo, cuando en la discusión de la organización de los Consejos Legislativos se planteaba con insistencia su integración por autoridades municipales, y asimismo la regulación constitucional que le da a los Municipios y excluye de ello a los Estados, iniciativa para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 348). En lo que respecta a la modificaciones que afectaron a las Asambleas Legislativas, hoy Consejos Legislativos destacan las siguientes:

En caso de que la Asamblea Nacional esté considerando leyes relativas al Estado respectivo (artículo 206), un derecho de palabra (artículo 211) de un representante de éste y una mera iniciativa cuando se trate de leyes relativas a los Estados (artículo 204, numeral 8).

La eliminación de la participación de la Asambleas Legislativas en la iniciativa y aprobación de la enmienda constitucional.

La eliminación de la iniciativa de las Asambleas Legislativas en la reforma de la Constitución.

También en forma contraria a la proclamada autonomía de los Estados (artículo 159) se le han impuesto una serie de limitaciones importantísimas que inciden en las competencias del órgano legislativo estatal. La autonomía e igualdad que en lo político se acuerda a los Estados –como lo hacía también el artículo 16 de la Constitución de 1961- se interpretaba, en lo político, por la posibilidad de elección de sus autoridades; en lo organizativo, en cuanto tienen la posibilidad de dictarse su propia Constitución y leyes; en lo administrativo en cuanto a la inversión de sus ingresos; en lo jurídico en cuanto a que no pueden revisarse sus actos excepto por los tribunales de la República; y en lo tributario, en cuanto a la posibilidad de crear tributos.

Las limitaciones que afectan esta autonomía –como se verá más adelante- atañen a casi todos los aspectos mencionados. En lo organizativo, limitada al reservarse a la ley nacional la regulación del régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo. En lo administrativo, pues se asigna a la ley nacional la regulación de la hacienda pública estatal y en lo tributario por las facultades de coordinación y limitación que se reservan igualmente a la legislación nacional.

Estas modificaciones restan, sin duda, características propias del Federalismo clásico, pero todavía así el Estado Venezolano sigue siendo algo más que un Estado Unitario descentralizado aun cuando algo menos -ahora menos que antes- que un Estado Federal. De allí que sea apropiada la denominación del Estado como un estado Federal descentralizado, porque está constituido en base a la división del Poder Político y a la repartición originaria de competencias entre el Poder Nacional, los Estados y los Municipios (de allí Federal) así como en base a la posibilidad de que opere la transferencia de competencias y servicios a las regiones, a los municipios y a la propia colectividad (y de allí descentralizado).

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que el papel de los Consejos Legislativos debe deducirse no sólo de las competencias expresas que la Constitución les otorga, sino también las que derivan de la condición de los Estados como unidades políticas autónomas dentro del esquema Federal y, además, las que surgen como consecuencia de su participación en la descentralización que igualmente define la forma de Estado que se ha adoptado. Pero, obviamente, teniendo en cuenta las nuevas limitaciones que le impone ahora el Texto Constitucional.

No hay que olvidar que según Kelsen, el Estado Federal se caracteriza por esta estructura: a) la constitución federal, única soberana de estos principios como de los fundamentales de las constituciones de los Estados; b) el orden jurídico federal, formado por las normas que caen en su competencia; y c) el de cada Estado Miembro, formado por sus propias constituciones dentro de los límites de la constitución conjunta. No olvidando que el Estado Federal significa, en cualquier caso, una forma de división del poder político no solo desde el punto de vista territorial.

La consecuencia fundamental de un sistema de descentralización territorial es la autonomía política con sus consecuencias: los diversos niveles territoriales tienen sus propias competencias, eligen sus propias autoridades y tienen la autonomía que la Constitución consagra para el ejercicio de esas competencias.

Ahora, consustancial con la autonomía política, el sistema federal implica la existencia de tres niveles de sujetos de derecho público en la organización del estado, o lo que es lo mismo, de personas jurídicas territoriales. Así la Constitución distingue tres niveles de personas públicas territoriales: la República, los Estados, y los Municipios que son el centro de imputación de todas las actuaciones en los tres niveles.

El Estado Federal en cuanto está basado en una Constitución es un acto basado de soberanía de un pueblo y no el producto de una relación internacional entre estados; es un sujeto jurídico político cuyo substratum es un pueblo o nación, que tiene territorio y población propios y su poder es soberano hacia dentro y hacia fuera, pues su autonomía

constitucional es incondicionada y posee la competencia de las competencias. Es decir se trata de un estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e incoordinación de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente.

Ahora hay que tener en este aspecto muy en cuenta, que si queremos hablar de un nuevo modelo de organización del Estado, el tema se debe enfocar hacia el problema modular de nuestras instituciones, en el sentido del centralismo político administrativo. Planteamos este problema exige la formulación del esquema de descentralización política, lo cual conduce analizar nuestra federación como forma del Estado.

### **1.3. CENTRALIZACIÓN**

Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En Venezuela, el régimen centralizado, constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa.

El Presidente tiene, según la Constitución, un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

Al definir centralización, tenemos que tener claro lo que es el centralismo, el cual es el sistema político por el cual el poder central de un Estado asume la administración de todos los organismos locales y regionales. Por lo tanto, existe muy poca autonomía provincial o local. Este sistema se opone al federal, en que las unidades administrativas locales poseen cierta soberanía e independencia administrativa.

**Centralización Administrativa:** Se registra cuando el órgano superior mantiene sin limitación, ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre todo los órganos que integran la administración; contrariamente a lo que sucede con la descentralización, en que la plenitud de esa competencia se declina parcialmente a favor de algún órgano que realiza una actitud especial y al cual se le reconoce alguna de las atribuciones del órgano superior.



**Centralización Política:** Forma unitaria de la organización del Estado en virtud de la cual la actividad pública corresponde a órganos cuya competencia se extiende a todo el territorio Nacional; contrariamente a lo que sucede en la descentralización política en que los asuntos políticos son ejecutados en mayor o menor escala por órganos o asociaciones políticas con competencia limitada a una región o localidad.

El tema de la centralización y la descentralización política se encuentra íntimamente ligado al de la organización unitaria o federal del Estado.

#### **1.4. DESCONCENTRACIÓN**

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal.

Es entonces, la desconcentración, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde, la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".

Se ha de producir un traslado de la titularidad de la competencia de un órgano superior a otro inferior. No habrá desconcentración si lo que se transfiere es sólo el ejercicio de la competencia y no su titularidad.

**Disminución de la subordinación de los órganos inferiores respecto a los superiores.**

La desconcentración ( a diferencia de la descentralización) se da entre órganos de un mismo ente. Hay varios tipos de desconcentración:

Desconcentración horizontal: cuando el destinatario es un órgano central. Por ejemplo: transferencia de competencias de un subsecretario a un director general.

Desconcentración vertical: cuando el destinatario es un órgano periférico de la Administración Central.

**1. 5. DESCENTRALIZACIÓN (vs) DESCONCENTRACIÓN**

Ana Elvira, “La desconcentración es el principio jurídico de organización en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los órganos inferiores, o bien, cuando disminuye la subordinación de estos frente a aquellos”.

Es así como se señala que para que exista desconcentración es necesario que haya una transferencia de competencia, la cual se debe realizar entre órganos de un mismo ente, de una misma persona jurídica; por lo que la misma requiere de una norma legal expresa. Es así como para Brewer-Carías “en la desconcentración el elemento territorial cobra importancia en cuanto a la transferencia de competencia de un órgano superior a otro órgano inferior de la misma persona jurídica, en virtud de una norma o previsión legal”.

En consecuencia, en la desconcentración se establece una relación entre elementos de un mismo órgano o entre órganos de una misma persona jurídica. Se distingue la

descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

La descentralización, consiste así en la transferencia de competencias de una persona político territorial, generalmente, a otra u otras personas jurídicas distintas del ente público transferidor. Es decir es una distribución de competencias, no entre órganos de una misma organización jerárquica, sino entre personas jurídicas distintas, con el fin de lograr una mayor eficacia en el desempeño de las funciones administrativas; señalándose de esta forma, que en la descentralización se establece una relación entre personas jurídicas distintas. Hay que tener en claro que en cuanto a los sujetos de derecho público descentralizados, pueden ser territoriales y no territoriales, lo que da origen a las dos formas de descentralización: la descentralización territorial o política y la descentralización funcional, o administrativa, o por servicios.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia en cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

La descentralización conlleva a la transferencia de funciones políticas, fiscales y administrativas.

La desconcentración permite una mayor autonomía a los funcionarios que prestan sus servicios en las oficinas regionales.

La descentralización desplaza el núcleo de la responsabilidad del gobierno central al gobierno local.

Hay que dejar bien en claro que todo sistema de descentralización, que conlleve a una autonomía territorial, administrativa y un sistema de distribución de competencias, exige el establecimiento de garantías institucionales de esas autonomías, las cuales deben traducirse en el control jurisdiccional de constitucionalidad de las posibles reciprocas invasiones de competencias y lesiones de la autonomía entre los entes descentralizados territorialmente y el Estado Nacional, a cuyo efecto deben perfilarse con más claridad legislativa distintos aspectos de las mismas competencias a ser descentralizadas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- 1.- AYALA, Carlos (1990) Leyes para la Descentralización Política de la Federación, Caracas
- 2.- BOSSIER, S. (1998) Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial. In UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA (UCV)-CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (CENDES). Descentralización, gobierno y democracia. Caracas: Editorial Melvin
- 3.- BREWER CARIAS, Allan, (2000) La Constitución de 1999. Editorial Arte, Caracas
- 4.- BREWER CARIAS, Allan, (1978) Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- 5.- BREWER CARÍAS, A. (1998) Descentralización y democracia: una reflexión obligada de Venezuela. In UCV-CENDES. Descentralización, gobierno y democracia. Caracas: Editorial Melvin
- 6.- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4312. Extraordinaria. Diciembre 30 de 1999.
- 7.- COMBELLAS, Ricardo (1998) Constituyente aportes al debate, Edición textos Agora Caracas

- 8.- COMISIÓN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. Año 1. Número 1.  
*PNOT*. Un Acuerdo a 20 años. Caracas: Edición de PDVSA 1998
- 9.- COPRE. La descentralización: una oportunidad para la democracia. Caracas: Editorial Arte. Colección Reforma del Estado. Volumen 4. 1989
- 10.- Diccionario de la Lengua Española (1970), Real Academia Española, 19ª editorial Madrid
- 11.- Diccionario Jurídico Mexicano, (1996) 4 volumen, 9ª edición., UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Editorial Porrúa, México
- 12.- ESTABA, Rosa, (1999) La Descentralización y la Ordenación del Territorio en Venezuela: Estrategias hacia la modernidad. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Nº 54 de fecha 15 de diciembre de 1999
- 13.- Fraga, Gabino (1969), *Derecho administrativo*, 13ª edición, México, Editorial Porrúa
- 14.- Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 4.086 de 14 de abril de 1989
- 15.- GONZÁLEZ, F. Discusión del trabajo de Ramón J. Velásquez. Venezuela, el federalismo y la descentralización. In UCV-CENDES. (1998) Descentralización, Gobierno y Democracia. Caracas: Editorial Melvin
- 16.- Kelsen, (1934) Teoría General del Estado, Barcelona, Editorial Alianza.
- 17.- MASCAREÑO, Carlos (1998) Descentralización Gobierno y Democracia, CENDES, Caracas, Editorial Kelvin.

- 18.- MENDOZA, P. A., MONTANER C. A. y VARGAS LLOSA A. (1996) Manual del Perfecto Idiota Latinoamericano y Español. Barcelona, España: Plaza & Janes Editores, S.A.
- 19.- SCHULTZE, RAINER-Olaf (1999) El federalismo en los países industrializados: perspectiva comparada, Caracas
- 20.- SOROS, G. (1998) La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro. Puebla, México: Grupo Gráfico Editorial S.A. de C.V.
21. VALLINA VELARDE, Juan Luis (1961), "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.
- 22.- VELAZQUEZ, R. J. Venezuela, (1998) El federalismo y la descentralización. In UCV-CFNDES. Descentralización, gobierno y democracia. Caracas: Editorial Melvin,
23. ZAMBRANO BARRIOS, Adalberto. (2.001), Gerencia Estratégica y Gobierno, Ediciones IESA, Caracas, Venezuela.