

## **CAPITULO II**

### **BASES LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

#### **2.1.- LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO**

Según lo señalado por la Constitución de 1999, la descentralización es una política nacional destinada a acercar el poder a la población, para hacer posible los fines del estado y la profundización de la democracia. La descentralización desde esta perspectiva se asume como un proceso planificado y coordinado, con participación de los distintos niveles; sobre todo orientado a la construcción de un Estado Federal con un desarrollo territorial equilibrado

La orientación de Venezuela y su manejo han ido determinados por una infinidad de factores, unos más permanentes o estructurales, otros más circunstanciales, algunos de índole interno y otros que responden a la dinámica internacional. Sin embargo, la manera como ha sido conducida la nación también ha estado definitivamente influida por las visiones generalizadas que, como sociedad, hemos desarrollado acerca de nuestra situación, sus limitaciones, sus posibilidades y, por supuesto, acerca de cómo hacer progresar al país dentro de ese conjunto de limitaciones, así Moisés Naím nos señala de esta forma que todo ese conjunto de factores han tenido a juicio de el un arraigo profundo en las diversas estructuras del país, que han llegado hasta el punto de ser compartidos por una amplísima gama de grupos y personas con suficiente influencia para moldear a la Venezuela de hoy.

Como se ha señalado, la adopción en la Constitución de 1961 del término federal se enmarca dentro de lo que expresa su preámbulo: “Un Sistema peculiar de vida, de conjunto

de valores y de sentimientos que el constituyente está en el deber de respetar en la medida que los intereses del pueblo lo permitan”. Es así como se denota que en esta Constitución se encontraban explicitados buena parte de los requisitos formales de un estado federal y en la cual se establecieron tres normas dentro de su contexto para el desarrollo de los principios del estado y su forma:

Una es la llamada competencias residuales de los estados (artículo 17, Ord. 7), que permitirían, al ser dictadas y desarrolladas las leyes respectivas; alcanzar tanto la completa autonomía política de los estados a través de la elección directa de sus respectivos Gobernadores (art. 22). De esta forma es como se dio la posterior promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencia del Poder Público. Es así como se destacan las relativas a las competencias de los estados; encontrándose una larga enumeración de rubros dentro de los que se repiten las que actualmente trae el texto constitucional vigente y se incorporan 15 nuevos, algunos de los cuales aparecen en el artículo 11 de la Ley de Descentralización. Pero también otros referentes a servicios y actividades que aparecen en el artículo 4 (los concurrentes) de dicha Ley, encontrándose la promoción y organización del turismo, la promoción del deporte y de actividades recreacionales; el fomento de la cultura y la investigación científica; la prestación del servicio de educación pública y los servicios de salud. Igualmente se añaden otras nuevas ( carbones junto a minerales no metálicos, administración de tierras baldías; regulación de la pesca en aguas interiores y la pesca fluvial; planificación y promoción de su propio desarrollo económico y social. En otras palabras, se mezclan competencias que han pertenecido al Poder Nacional y que son susceptibles de transferir, con las llamadas concurrentes y con las que son propias.

La Ley de Descentralización permite así comprometer a los estados en la prestación de los servicios públicos, permitiendo que el proceso se cumpliera de manera paulatina y progresiva, con los ajustes necesarios; planteándose metas a corto, mediano y largo plazo, estableciéndose prioridades que hayan de cumplirse dentro de ciertos plazos y que serían revisadas en lapsos previamente convenidos, con la finalidad de ir incrementando los

servicios que pasarán a cargo de los estados sin sobrepasar su capacidad administrativa, financiera y gerencial.

Es así como la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, cambia la estructura orgánica del poder público venezolano, caracterizado por su carácter centralizado. De aquí que Jorge Sánchez Meleán en su artículo Hacia un Nuevo Federalismo en la futura Constitución Venezolana, publicado en el libro del Dr. Ricardo Combellas, señala “Gracias entonces al proceso de Descentralización Territorial puesto en práctica especialmente fundamentado en los artículos 22 y 137 de la Constitución de 1961, ha sido posible comenzar a hacer realidad lo establecido en el artículo 2 de nuestra carta magna: “La República de Venezuela es un estado federal en los términos consagrados por esta Constitución”(P. 79).

Para Marcos Avilio Trejo, en su artículo los Retos del Federalismo en Venezuela la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, señala: “ Este instrumento jurídico tiene, lógicamente, un valor histórico fundamental...” (P. 29) que debe tener objetivos claros en el proceso descentralizador ejemplo son:

- 1.- La reordenación político territorial de nuestras provincias.
- 2.- La Descentralización política de nuestras entidades federales.
- 3.- La Descentralización tiene que ser económica.
- 4.- La Descentralización tiene que ser legislativa.
- 5.- La Descentralización debe permitir a nuestra provincia, la posibilidad de crear Mancomunidades.

Es así como las estructuras administrativas y políticas se adaptan a un estado moderno y funcional, aplicando estos objetivos. De aquí que para que la Ley sea efectiva, la

verdadera descentralización implica la autonomía financiera de los estados y municipios; es decir recursos que puedan ser manejados dentro de un marco legal predeterminado de acuerdo a la competencia asignado a ellos. Es de señalar, claramente que esta Ley permitió:

1.- Una disposición relativa al monto de la participación de los estados y municipios en la distribución del Situado, es decir permitió que creciera el % porcentaje del Situado (un punto porcentual por año) hasta llegar a 20%.

2.- En cuanto a la definición de competencias y de las capacidades impositivas de los estados es muy limitada.

Por eso no debemos olvidar que la Ley entro en vigencia el 1 de enero de 1990 y publicada en Gaceta Oficial N° 4.153 del 28/12/1989 y que sin lugar a dudas lo más importante que ha ocurrido en este proceso de descentralización ha sido convertir en realidad la disposición contenida en la Constitución Nacional del 61 y que junto con el artículo 137 que permite nutrir de competencias a los estados, poniendo de manifiesto la descentralización político-administrativo.

En general lo fundamental de la Ley de Descentralización, es que reorienta la estructura o forma del estado venezolano, basado en la transferencia de competencias de poder; este mismo proceso que comenzó en 1990 que tiende a descentralizar competencias tributarias a los estados y municipios y que comenzó a descentralizar el régimen y administración de algunos recursos naturales a los estados, apunto a compartir entre el Poder Nacional, Estatal y Municipal. Por ello hay que tener presente que el objeto de la Ley era desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias del Poder Nacional y los estados, determinar las funciones de los Gobernadores, ingresos de los estados, como coordinar los planes de inversión de las Entidades Federales, (véase Art. 1 de la Ley)

La verdadera descentralización implica la autonomía financiera de los estados y municipios; es decir, deben disponer de recursos que puedan ser manejados dentro de un

marco legal predeterminado a las competencias asignadas a ellos. El problema del financiamiento es imperativo de resolver por cuanto en la actualidad estamos viendo un retroceso de lo que podría denominarse voluntad descentralizadora del gobierno central. La transferencia de recursos económicos para la descentralización sigue dependiendo en buena parte de la voluntad del poder central. Aún no existen mecanismos financieros a emplear para transferir los recursos necesarios para la descentralización.

Por ello la primera fuente de financiamiento de los estados y municipios en Venezuela es el Situado Constitucional; por su parte la Ley Orgánica de Descentralización y Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público prevé las normas de financiamiento, tanto del Situado Constitucional –dirigido a los estados- como del Situado Municipal, una disposición no contemplada anteriormente. Sin embargo, la Ley Orgánica de Descentralización estableció un límite superior según el cual dicho Situado debe llegar al 20% de los Ingresos Nacionales Ordinarios, y se añadió la participación de los estados en los ingresos ordinarios adicionales del país, los cuales venían siendo usados en su totalidad por el Ejecutivo Nacional.

Debe destacarse que el gobierno central empleaba un sistema consistente en no preparar una estimación de los ingresos nacionales ordinarios para calcular un presupuesto ajustado a la verdad. Por el contrario dejaba un margen sin estimar sabiendo que no tendría Situado, y lo declaraba después de iniciarse el año fiscal. Como resultado de esa práctica, el Ejecutivo Nacional tenía derecho a emitir créditos adicionales y no tenía obligación de pagar el Situado Constitucional. La Ley Orgánica de Descentralización corrigió esa práctica y establece claramente que cualquier ingreso ordinario adicional también genera Situado. En consecuencia, al final del año fiscal la participación de los estados en el Situado Constitucional refleja mejor la realidad de los Ingresos Ordinarios del país.

En la Ley Orgánica de Descentralización también se encuentra una disposición relativa al monto de la participación de los municipios en la distribución del Situado. El monto del mismo arranco en 10% de los Ingresos correspondientes a los estados, e irá creciendo un punto porcentual hasta llegar a 20%. En este momento el Situado Municipal se

encuentra ubicado en el 20%. Sin embargo a diferencia de los estados, para los cuales la Ley Orgánica de Descentralización establece la oportunidad del pago del Situado mediante dozavos en los primeros días de cada mes, en relación con el Situado Municipal no hace ningún señalamiento sobre los lapsos de pago. Esta laguna debe ser subsanada con prontitud a efecto de ordenar cabalmente la transferencia de recursos económicos de los estados a los municipios. En cuanto a la búsqueda de los ingresos mediante los impuestos, los estados tienen severas limitaciones constitucionales puesto que sus competencias son exclusivamente de carácter residual y no pueden establecer aduanas, ni impuestos al consumo, ni impuestos al tránsito de bienes, ni sobre el ganado en pie existente en sus territorios.

Ahora, en realidad, la definición de competencias y de las capacidades impositivas de los estados es muy limitada, aunque, sobre el papel, parezca muy amplia. Esto obedece a que tales competencias y capacidades son residuales, es decir, están definidas por vía negativa como el remanente que queda después que la nación y los municipios han tomado su parte. Por ello la Transferencia de Competencias es una oportunidad no solo de emprender nuevas actividades, sino también de percibir ingresos de nuevas fuentes dentro del marco de la LOD constitucional para definir con precisión las competencias concurrentes y exclusivas de los estados. Dichas reformas, deben contener definiciones claras y precisas en relación a la materia, impositiva, de acuerdo a las nuevas responsabilidades establecidas para el momento en la Ley Orgánica de Descentralización y con independencia del Fisco Nacional. Por la vía de la Ley, el funcionamiento de la descentralización no puede salirse del marco definido por la Constitución. Ahora lo que sí debió preverse dentro de la LOD, para el momento fue la creación de un fondo de desarrollo regional diferente del actual, que existía para el momento, que sea realmente independiente de las decisiones del Ejecutivo Nacional. Adicionalmente ese fondo debe lograr armonizar los niveles de desarrollo regional y el funcionamiento de los programas que abarquen dos o más estados.

En fin dada la importancia desde el punto de vista político, económico y cultural de la descentralización, sin duda alguna que después de la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización en su primer año de aplicación (1990) comienzan a producirse cambios

interesantes. Observando, por ejemplo, como el situado constitucional, a pesar de que continua siendo extremadamente importante dentro de la estructura de ingresos de los gobiernos intermedios (estados) en Venezuela, comienza a perder peso dentro de esa estructura. En el cuadro anexo se aprecia que esa transferencia pasa del 97% y 98% que venía reportando hacia finales de los años 1980, a un promedio del 85% en la década de los años 93 - 95

<b>Promedio</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>90-92</b>	<b>93-95</b>	<b>1996</b>
<b>Situad const.</b>	97.0	98.5	95.2	94.8	89.8	83.9	82.4	96.2	85.4	78.8
<b>Apor. Esp.</b>	2.1	1.1	0.7	1.7	1.3	3.9	3.8	1.2	3.0	20.0
<b>Otras tra.</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2	8.0	10.3	0.0	7.2
<b>Total Tran.</b>	99.1	99.6	95.9	96.5	94.3	95.8	96.5	97.3	95.6	98.8
<b>Ing. Propi.</b>	0.9	0.4	4.1	3.5	5.7	4.2	3.5	2.7	4.5	1.2
<b>Total Ing.</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**Fuente: IESA. 1998**

Además del situado, vale la pena mencionar como segundo elemento, definido en el cuadro como “otras transferencias”. Se trata en este caso, básicamente, de las llamadas transferencias concurrentes. Naturalmente, los flujos fiscales por este concepto partieron desde cero en 1990, cuando se abrió la posibilidad de negociar la transferencia de servicios definidos como descentralizados en el nuevo arreglo institucional para la distribución intergubernamental de competencias públicas y, como se aprecia en el cuadro, ellas han ido tomando una importancia creciente y significativa, hasta alcanzar un 8.0% para el año 1995.

De aquí que es bueno resaltar, que el objeto principal de la Ley, es el de desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinando las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el

Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados. Y será de acuerdo a la citada Ley de competencia exclusiva de los estados, conforme a lo establecido en la Constitución de 1961:

- La organización de sus Poderes Públicos, de sus Municipios y demás entidades locales y su división Política Territorial;
- La administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución y esta Ley;
- El uso del Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;
- La organización de la Policía Urbana y Rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;
- Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con los Artículos 137 de la Constitución y 9º de esta Ley; y,
- Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Resaltando también que la Ley, sufrió una reforma, publicada como Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público, sobre la Transferencia de Servicios y Competencias a los Estados y los Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión; esta reforma fue publicada en Gaceta Oficial Nº 35.359 de fecha 13 de diciembre de 1993, durante el gobierno de Presidente de la República, Dr. Ramón J. Velásquez. Reforma realizada debido a la dinámica que ha adquirido el proceso de Descentralización, las cuales aconsejan el establecimiento de reglas generales que proporcionen el marco general adecuado para el correcto encauzamiento de las operaciones de transferencia de servicios y competencias a los Estados.

Es por esto que las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público reclama para el momento

una urgente, completa y detallada reglamentación, referente a los procedimientos a definir para solicitar y tramitar las transferencias de servicios y competencias, así como en lo relativo a la incidencia de las transferencias en los asuntos administrativos y en determinación de los servicios a transferir, como reglamentar lo relativo a los acuerdos previos a la transferencia de servicios y la cogestión de servicios que es conveniente a esos casos, articulados con las nuevas disposiciones reglamentarias aprobadas en la ley de la materia.

## **2.2. LEY DEL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (FIDES)**

**El FIDES** es un servicio autónomo, de carácter intergubernamental, sin personalidad jurídica propia, con autonomía funcional y financiera, y de gestión de sus recursos, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo, para dar apoyo al proceso de descentralización y desarrollo regional, con el fin de asistir a la administración estatal y municipal. El Fondo tiene como finalidad promover el proceso de descentralización administrativa, el desarrollo de los estados y municipios, así como la promoción de la participación ciudadana, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, atendiendo a criterios de eficiencia, compensación interterritorial y de desarrollo regional.

El Fondo fue creado mediante Decreto Ley número 3.265 el 25 de noviembre de 1993, el cual fue derogado por la ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización sancionada por el Congreso Nacional el 5 de diciembre de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial de la República extraordinaria número 5.132 de fecha 3 de enero de 1997.

El FIDES es una organización intergubernamental orientada a apoyar técnica y financieramente, promoviendo el proceso de descentralización y desarrollo regional, a través del financiamiento de proyectos de inversión social, con criterios de eficiencia y compensación interterritorial; apoyando a los estados y municipios a través de la adecuada

canalización de recursos, atendiendo a las prioridades de inversión establecidas por los tres niveles de gobierno.

El Fondo es una organización de excelencia, promotora del proceso de descentralización y reconocida como referencia para la inversión pública eficaz y eficiente, y por su contribución al desarrollo armónico del país. Su marco legal, se da durante el gobierno del Dr. Ramón J. Velásquez, con base en la Ley Habilitante que autoriza al Presidente de la República a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, se crea el Impuesto al Valor Agregado, estableciéndose que los Estados y Municipios obtendrían una participación en lo recaudado por concepto de dicho impuesto.

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización a fin de garantizar que los recursos provenientes de la mencionada participación del IVA fuesen destinados a la inversión de los servicios transferidos a los estados y municipios.

Transcurridos más de tres años de la creación del FIDES y dos años de funcionamiento se inicia un proceso de reforma del marco legal con el objeto de eliminar una serie de trabas administrativas, mejorar la participación de los municipios y establecer nuevos mecanismos para la administración y utilización de los recursos.

Esta reforma fue llevada a cabo con la participación de los tres niveles de gobierno y concluyó con la promulgación de la "Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización" en fecha 03 de Enero de 1.997, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.132 Extraordinaria. Esta Ley tiene por objeto crear un Fondo de Inversiones denominado Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), con la finalidad de promover la descentralización administrativa, el desarrollo de los estados y los municipios.

El marco legal de competencias, lo componen:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Art. 158, 165, 184, 185 y 182.

- Ley de Licitaciones Art. 32, 74 y 75.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal
- Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencia del Poder Público
  
- Ley de Creación del FIDES

**FUENTE DE LOS RECURSOS DEL FIDES**

El Fondo intergubernamental para la Descentralización tendrá las siguientes fuentes de ingreso:

- 1.- Los recursos que se establecerán en una partida de la Ley de Presupuesto anual, cuyo monto será aprobado por el Poder Legislativo en un porcentaje entre el quince por ciento (15%) y un veinte por ciento (20%), que será equivalente al ingreso real estimado por concepto del producto del Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (IVA).
  
- 2.- Los recursos provenientes de los préstamos de organismos internacionales, para los proyectos destinados al desarrollo económico y social de los Estados y los Municipios, cuya ejecución sea aprobada por el Ejecutivo Nacional.
  
- 3.- Los ingresos previstos en las programaciones de cooperación técnica, destinados al desarrollo regional, estatal o local, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional.
  
- 4.- Los beneficios que obtenga en la gestión de los programas de financiamiento e inversiones dirigidos a las políticas de desarrollo promovidas por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

- Ley de Licitaciones Art. 32, 74 y 75.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal
- Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencia del Poder Público
- Ley de Creación del FIDES

#### **FUENTE DE LOS RECURSOS DEL FIDES**

El Fondo intergubernamental para la Descentralización tendrá las siguientes fuentes de ingreso:

- 1.- Los recursos que se establecerán en una partida de la Ley de Presupuesto anual, cuyo monto será aprobado por el Poder Legislativo en un porcentaje entre el quince por ciento (15%) y un veinte por ciento (20%), que será equivalente al ingreso real estimado por concepto del producto del Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (IVA).
- 2.- Los recursos provenientes de los préstamos de organismos internacionales, para los proyectos destinados al desarrollo económico y social de los Estados y los Municipios, cuya ejecución sea aprobada por el Ejecutivo Nacional.
- 3.- Los ingresos previstos en las programaciones de cooperación técnica, destinados al desarrollo regional, estatal o local, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional.
- 4.- Los beneficios que obtenga en la gestión de los programas de financiamiento e inversiones dirigidos a las políticas de desarrollo promovidas por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

69

- 4.- Los gastos operativos que se causen en la elaboración de los Programas de Transferencia de acuerdo a la normativa que dicte el Directorio Ejecutivo del Fondo.
- 5.- Servicios prestados por los estados, transferidos a los municipios de acuerdo a la Ley Especial, que al efecto dicten los respectivos Consejos Legislativos.

70

- 6.- Proyectos y programas de asistencia técnica destinados a optimizar y modernizar los sistemas de recaudación tributaria de los estados y los municipios
- 7.- Proyectos y programas de asistencia técnica destinados a la modernización de los servicios y competencias transferibles o transferidos a los estados y los municipios.
- 8.- Gastos correspondientes a la implementación del servicio de Justicia de Paz, gastos operativos, modernización institucional.
- 9.- Deudas por concepto de Prestaciones Sociales y otras obligaciones contraídas por el Ejecutivo Nacional con el personal adscrito a los servicios y competencias efectivamente transferidas; los cuales no podrán exceder del veinte por ciento (20%) de la asignación anual individual de cada estado y cada municipio
- 10.- Financiamiento de servicios públicos y proyectos de inversión productiva de los estados y los municipios, servicios propios de la vida local conforme a lo establecido en esta ley.
- 11.- Proyectos Productivos, los cuales son programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y proyectos destinados al desarrollo de actividades económicas.

#### **ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS**

Los recursos transferidos al FIDES, serán entregados por la Tesorería Nacional en forma trimestral. Para la administración de los recursos se establecen contablemente cuatro cuentas separadas:

Cuenta de Participación de los estados.

Cuenta de Participación de los municipios.

Cuenta Especial de Reserva.

Cuenta de Gastos de Funcionamiento del Fondo, los cuales no podrán ser superiores al medio por ciento (0,5%) del monto asignado al FIDES.

#### **DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS**

Del total de los recursos, una vez descontados sus gastos de funcionamiento, se destinará el sesenta por ciento (60%) a la cuenta de participación de los estados y el cuarenta por ciento (40%) restante a la cuenta de participación de los municipios.

Los recursos correspondientes a las cuentas de participación de los estados y municipios se distribuirán con base a los siguientes porcentajes:

Cuarenta y cinco por ciento (45%) en proporción a la población de cada estado y de cada municipio.

Diez por ciento (10%) en proporción a la extensión territorial de cada estado y de cada municipio.

Cuarenta y cinco por ciento (45%) de acuerdo a un indicador de compensación interterritorial, el cual beneficiará a los estados y los municipios de menor desarrollo relativo y será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Los intereses devengados por la administración de los recursos se distribuirán proporcionalmente entre las cuentas que correspondan a su origen.

El área de inversión en el marco del nuevo régimen de cofinanciamiento se ha condicionado a la distribución porcentual de los recursos según 3 áreas de inversión, a fin de aumentar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos FIDES, así como promover la participación del ciudadano en el desarrollo regional y local.

#### **EL COFINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS**

Los estados y municipios participarán junto con el fondo en el cofinanciamiento de los programas y proyectos de acuerdo a normas aprobadas por el Directorio Ejecutivo.

Los renglones de cofinanciamiento son:

- a.- Construcción de Viviendas .
- b.- Proyectos productivos.
- c.- Servicios Públicos.
- d.- Sectores establecidos, como necesidad de inversión.
- e.- Proyectos relativos a sectores de inversión calificado como prioridad .
- f.- Proyectos relativos a sectores de inversión calificado como prioridad .

#### **FONDO DE RESERVA**

Se crea un Fondo de Reserva destinado a financiar aquellos programas y proyectos específicos que sean presentados por cualquier estado o municipio, que hayan agotado su Cuenta de Participación respectiva, tomando en consideración para dicho financiamiento la

mayor relación costo beneficio y los recursos que se aprueben por el Directorio Ejecutivo para tal fin.

#### **COLOCACION DE LOS RECURSOS**

Las disponibilidades líquidas por recursos del Fondo, en cualquiera de las Cuentas de Participación, deberán mantenerse en:

Depósitos en instituciones financieras de primera clase del país, así como en instrumentos del sistema financiero nacional denominados en bolívares, y cuyo rendimiento, liquidez y seguridad den garantía suficiente para el cumplimiento oportuno de los cometidos del Fondo así como del enriquecimiento de su acervo.

Valores Públicos de la República o de cualquiera de sus entes, que cuenten con un mercado secundario fluido y estable, susceptibles de liquidación inmediata y cuyos organismos emisores hayan cumplido con todos y cada uno de los procedimientos y autorizaciones que le pautan las leyes de la República.

#### **NATURALEZA JURÍDICA**

El FIDES es un Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal, adscrito administrativamente al Ministerio de Planificación y Desarrollo.

#### **OBJETO Y FUNCIONES DEL FIDES**

El FIDES tendrá por objeto apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo criterios de eficiencia, compensación interterritorial y de desarrollo regional, a tal efecto tendrá como funciones principales:

1. Determinar, asignar y administrar tanto global como individualmente, la participación de los estados y los municipios en los recursos del Fondo, es decir definir los criterios a partir de los cuales se distribuirán los fondos que administra
2. Identificar, negociar y canalizar hacia los estados y los municipios, recursos financieros destinados a impulsar la descentralización y el desarrollo regional, en los que se determine, tanto global como individualmente, la participación de los estados y municipios en los recursos del fondo.
3. Definir los criterios sobre los cuales se apoyara el régimen de cofinanciamiento de los proyectos presentados por cada una de las entidades.
4. Fijar los criterios para acceder a los fondos.

#### **DIRECTORIO EJECUTIVO**

El Fondo tendrá un Directorio Ejecutivo que se reunirá por lo menos una vez a la semana, integrado por ocho (8) Directores y sus respectivos suplentes designados por el Presidente de la República, según la Ley del FIDES, Gaceta Oficial de la República extraordinaria número 5.132 de fecha 3 de enero de 1997, en la forma siguiente:

un Director designado directamente por el Presidente de la República, quien lo presidirá y será de libre nombramiento y remoción.

un Director y su respectivo suplente, postulados por el Ministro de Hacienda (ahora Ministerio de Finanzas)

un Director y su respectivo suplente, postulados por el Ministro de Relaciones Interiores.

un Director y su respectivo suplente, postulados por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

dos (2) Directores y sus respectivos suplentes, postulados por los Gobernadores de Estado o por la organización que ellos designen.

dos (2) Directores y sus respectivos suplentes, postulados por los Alcaldes de los Municipios o por la organización que ellos designen.

Según la nueva reforma, del año 2000, y existente para la fecha, la integran en los actuales momentos nueve (9) miembros en el Directorio Ejecutivo.

**Corresponde al Directorio Ejecutivo del Fondo las siguientes funciones:**

1. Elaborar los programas e informes de ejecución a ser considerados por el Ministro de Relaciones Interiores .
2. Definir los criterios a partir de los cuales se distribuirán los fondos que se administra.
3. Fijar los criterios para acceder a los fondos.
4. Aprobar las normas administrativas del Fondo.
5. Definir los criterios sobre los cuales se apoyará el régimen de cofinanciamiento de los proyectos presentados por cada una de las entidades.
6. Determinar, asignar y administrar tanto global como individualmente, la participación de los estados y municipios en los recursos del fondo.

7. Canalizar hacia los estados y municipios, recursos financieros para impulsar la descentralización y el desarrollo regional.
8. Desarrollar actividades dirigidas a fortalecer el proceso de descentralización.
9. Aprobar el Proyecto de Presupuesto de gastos de funcionamiento del Fondo.
10. Conocer, aprobar y evaluar los proyectos y programas que sean sometidos a su consideración por los estados y los municipios, y negar aquellos improcedentes.
11. Considerar y aprobar los contratos y convenios que celebre el Fondo
12. Aprobar los Programas de inversión y de colocación de los recursos del Fondo.
13. Resolver cualquier otro asunto que le atribuya esta Ley, sus Reglamentos o las Resoluciones del Ministro de Relaciones Exteriores.

#### **DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS**

El desembolso de recursos financieros para el financiamiento de los proyectos presentados por los estados y municipios, se hará a través de fondos de fideicomisos con instituciones financieras, conforme al Convenio que en cada caso se suscriba, en el cual se deberá asegurar el cofinanciamiento, según lo establece el artículo 8 de esta Ley.

#### **MECANISMOS DE CONTROL**

El Fondo deberá contar con un sistema de información, seguimiento, evaluación y control de los programas y proyectos que financie.

El Fondo deberá liquidar y cerrar sus cuentas anualmente. Dentro de los sesenta (60) días siguientes al cierre de cada ejercicio, el Presidente del Fondo deberá presentar al

Directorio Ejecutivo, el Informe de Gestión. Así como los estados financieros, debidamente auditados y certificados por auditores externos, el análisis del resultado de operaciones, los informes del Contralor interno y los demás recaudos que se consideren pertinentes.

El Fondo estará sometido al Sistema de Control de la Administración Central prevista en el Título III de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y al régimen de sanciones previstas en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. El Fondo tendrá un Contralor Interno.

#### **PRESUPUESTOS ESTADALES Y MUNICIPALES**

Las entidades estadales y municipales deberán incorporar en sus respectivas leyes y ordenanzas de presupuestos, una partida en la cual reflejen los recursos estimados de conformidad con lo previsto en esta Ley.

#### **DEROGATORIA DE LA NORMATIVA ANTERIOR**

Con la promulgación de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización sancionada por el Congreso Nacional el 5 de diciembre de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial de la República extraordinaria número 5.132 , se deroga el Decreto-Ley 3.265, que Regula los Mecanismos de Participación de los Estados y los Municipios en el Producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo intergubernamental para la Descentralización, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nro. 35.359.

En la actualidad el proceso, de acceso a los recursos es:

- 1.- Formulación de proyectos de conformidad con la metodología FIDES.
- 2.- Solicitud mediante la presentación del proyecto ante FIDES.
- 3.- Evaluación del proyecto por FIDES, para aprobar o apuntar observaciones.

- 4.- Aprobación del proyecto por Directorio Ejecutivo.
- 5.- Firma del Convenio de Cofinanciamiento.
- 6.- Constitución de Fideicomiso entre el FIDES y el Banco.
- 7.- Ejecución y Supervisión del Proyecto, de acuerdo al cronograma establecido.

### **2.3. LEY DE ASIGNACIONES ECONÓMICAS ESPECIALES (LAEE)**

La Ley de Asignaciones Económicas Especiales es un instrumento legal establecido en el numeral 16 del artículo 156 de la Constitución, el cual prevé la asignación de un porcentaje de los ingresos fiscales estimados en cada año, para que los estados, el Distrito Metropolitano de Caracas y los municipios, apliquen dichos recursos a fin de garantizar el resarcimiento del daño ambiental, así como para propiciar mejores condiciones de vida a la población y contribuir al desarrollo regional; es de señalar que la Ley se promulga en Gaceta Oficial N° 36.110 del 18/12/96, sufriendo reformas la misma en las siguientes fechas: 1era. Reforma Gaceta Oficial N° 37022 del 25/08/00; 2da. Reforma Gaceta Oficial N° 37066 de fecha 30/10/00 y 3ra. Reforma Gaceta Oficial N° 37086 de fecha 27/11/00.

Los aspectos principales de las Reformas son:

- 1.- Eliminación del área de inversión de transporte público y vialidad en las zonas urbanas, quedando solo la vialidad agrícola;
- 2.- Incorporación de la obligación de invertir el 5% en las áreas de ciencia y tecnología y ambiente;
- 3.- Asignación a los municipios del 40% de los recursos asignados a los estados;
- 4.- Se incorporo el Distrito Metropolitano de Caracas;

5.- Obligación de transferir los recursos de acuerdo al estado de ejecución de los Proyectos;

6.- Asignación del 20% de los recursos a las comunidades organizadas;

7.- Apertura de Fideicomisos por Proyecto.

Requisitos que deben cumplir los proyectos:

1.- Exposición detallada explicando los objetivos y que actividades se ejecutarán con los recursos, indicando el impacto que tendrán las mismas;

2.- Presupuesto indicando los costos de ejecución del proyecto, y los documentos que permitan verificar como se estimo el monto solicitado;

3.- Cronogramas de ejecución y desembolsos;

4.- Planos de obras y de ubicación;

5.- Memoria fotográfica.

Esta Ley beneficia a los habitantes de los estados, municipios, y el Distrito Metropolitano de Caracas, ya que esos recursos están destinados a gastos de inversión para la realización de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios, necesarios para atender las necesidades en las siguientes áreas:

1.- Proyectos y programas que se orienten a la conservación, defensa, mantenimiento, mejoramiento, recuperación, saneamiento y vigilancia del ambiente y de los recursos naturales afectados por actividades mineras o petroleras;

3. Asesorar técnicamente a las Gobernaciones, Alcaldías y comunidad organizada en la promoción y formulación de proyectos.
4. Preparar los paquetes de proyectos dentro de los planes excepcionales de desarrollo económico y social de los estados y municipios, a ser presentados en Consejo de Ministros al Ciudadano Presidente de la República.

#### **2.4. PROYECTO DE LEY DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL**

El Fondo de Compensación Interterritorial, está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo territorial equilibrado, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales e iniciativas de desarrollo y la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo, el cual se regirá por la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. El Fondo se concibe como una masa de recursos, cuyo monto es establecido por el propio Consejo Federal de Gobierno anualmente y los recursos del mismo forman parte de los ingresos de los estados y municipios, distribuidos por el Consejo Federal de Gobierno en función de los planes y proporciones previamente discutidas y decididas por el Pleno.

Este fondo debe contar con los recursos provenientes de licores, cigarrillos y fósforos; recursos del IVA. Además de que la Constitución obliga que ese fondo dependa del Consejo Federal de Gobierno. El mismo debe tomar en cuenta: la pobreza, población, esfuerzo de recaudación, contribución por mejoras, timbre fiscal, tasas, minerales no metálicos, salinas, impuestos sobre sucesiones, donaciones y ramos conexos. Los estados recibirán recursos de acuerdo a su índice de pobreza y desarrollo humano. La recaudación se dirigirá a inversión, pero el control será en base a la Ley de Presupuesto.

## **2.5 EL FONDO DE INVERSION PARA LA ESTABILIZACION MACROECONOMICA**

De conformidad con el numeral 8° del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con el artículo 1°, numeral 2, literal a) de la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica, requeridas por el Interés Público, fue dictado el Decreto-Ley mediante el cual se reformó el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) (publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.772 del 14 de junio de 1999).

A continuación, presentamos algunos comentarios en relación con ese instrumento legal:

### **Naturaleza jurídica del FIEM:**

Se trata de un fondo sin personalidad jurídica, adscrito al Banco Central de Venezuela, cuyo objeto es procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país.

### **Dirección del FIEM:**

Corresponde al Directorio del Banco Central de Venezuela funge como Directorio del FIEM y ejerce la suprema dirección del Fondo.

### **Ingresos del FIEM:**

Una vez deducida la suma correspondiente al situado constitucional, la parte correspondiente que debe destinarse a los estados de conformidad con la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos y la porción de ingresos que deben destinarse al Fondo de Rescate de la Deuda Pública, el Ejecutivo Nacional deberá transferir al FIEM los siguientes ingresos:

Ingreso por impuesto sobre la renta causado en cabeza de los contribuyentes que se dedican a realizar las actividades contempladas en el artículo 9 de la Ley de Impuesto sobre la Renta;

Ingresos por impuesto de explotación de petróleo y del gas percibidos en exceso del promedio de dichos ingresos recaudados en los últimos 5 años calendario;

Ingresos por dividendos decretados y pagados por Petróleos de Venezuela, S.A (PDVSA), recibidos en exceso del promedio de dichos ingresos en los últimos 5 años calendario;

Ingresos por impuesto sobre la renta causado sobre los ingresos que perciban PDVSA y sus empresas filiales constituidas o domiciliadas en Venezuela, derivados de las cuotas de participación pagadas por las compañías privadas precalificadas para participar en los procesos licitatorios para la apertura petrolera, de los bonos de desempate ofrecidos y pagados por las compañías ganadoras, de los bonos sobre rentabilidad neta de los proyectos pagados en base al porcentaje ofrecido por los inversionistas y de cualquier otro similar.

También serán transferidos al FIEM los ingresos que correspondan a las entidades estatales por concepto de situado constitucional y por concepto de asignación económica especial, derivados de los ingresos recibidos por la República por los conceptos señalados anteriormente

A los efectos, de realizar las transferencias correspondientes, el Ejecutivo Nacional adquirirá divisas del Banco Central de Venezuela y transferirá éstas al FIEM.

#### **Transferencia de recursos del FIEM**

Para la transferencia de recursos del FIEM a la República, las entidades estatales y PDVSA, se requiere la aprobación previa de las Comisiones de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados de la Asamblea Nacional de la República actuando conjuntamente.

Dicha opinión deberá ser remitida al Ejecutivo Nacional dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la solicitud de opinión. En caso de no ser remitida dentro de dicho lapso, se considerará como favorable.

#### **Distribución de excedentes del FIEM**

Cuando el monto de los recursos para el FIEM exceda del ochenta por ciento (80%) del monto equivalente al promedio del producto de las exportaciones petroleras de los últimos cinco años calendario, el excedente se distribuirá de la siguiente manera:

**a)** La parte correspondiente a la República, se distribuirá en la siguiente forma:

Una porción equivalente al cuarenta por ciento (40%) será destinada al Fondo Único Social.

Una porción equivalente al veinticinco por ciento (25%) será destinado al Fondo de Rescate de la Deuda Pública de Venezuela.

Una porción equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) será destinado al Fondo de Inversiones de Venezuela.

**b)** La parte correspondiente a las entidades estatales, será transferida a éstas según corresponda para la realización exclusiva de gastos de inversión.

**c)** La parte correspondiente a PDVSA, será transferida a dicha empresa, a fin de que se le otorgue la destinación que dictamine el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

### **Manejo del FIEM**

El Banco Central de Venezuela, contra el pago correspondiente, proveerá los servicios, bienes, personal y demás facilidades necesarias para el funcionamiento del FIEM.

Los recursos del FIEM serán administrado por el Banco Central de Venezuela conforme a las políticas y criterios determinados por éste según la Ley del Banco Central de Venezuela. Los recursos del Fondo no formarán parte de las reservas internacionales ni del patrimonio del Ente Emisor.

De otra parte, el FIEM no podrá dar garantías, emitir títulos ni realizar operaciones financieras que representen un endeudamiento para el Fondo. El Fondo tampoco podrá dar créditos directos a la República, a las entidades estatales, ni a PDVSA.

### **Exenciones:**

Las operaciones del FIEM están exentas del pago de todo impuesto, tasa o contribución.

Asimismo, el FIEM gozará de todos los privilegios y prerrogativas del Fisco.

En el decreto 1478 del 4 de octubre de 2001, se da la medida de actualización del instrumento normativo que regula el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica está enmarcada en las directrices y propósitos relativos a las materias que se delegan conforme a la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos, con Fuerza de Ley, en primer término como parte de las medidas contempladas en el literal e), numeral 2 del Artículo 1 de dicho instrumento normativo Habilitante, en cuanto atañe a la reordenación del régimen de los hidrocarburos, a fin de armonizar las actividades del sector con las del resto de la economía, en el aspecto general porque el instrumento de estabilización contemplado en la presente iniciativa legislativa está absolutamente vinculado a la actividad petrolera, dada la fuente de los recursos de los cuales depende, a saber, el ingreso fiscal adicional o en exceso derivado de aquella actividad, y en su aspecto

específico, porque con el nuevo régimen normativo que se sanciona se persigue también liberar a la empresa nacional petrolera de la obligación de ahorrar, a los fines de la disposición y aprovechamiento más eficientes de sus recursos.

Responde dicha medida también a las directrices y propósitos contemplados en el literal e) numeral 6 del mismo Artículo 1 de la referida Ley Habilitante, porque contribuye a crear las condiciones para la efectiva realización de la función de planificación por parte del Estado en su integridad, en beneficio de la ejecución de las políticas públicas expresadas en los presupuestos públicos en los tres niveles político territoriales: nacional, estatal y municipal, en cuanto tiende a atenuar el impacto de las fluctuaciones del ingreso ordinario a fin de garantizar la estabilidad de los gastos en dichos niveles de planificación, programación y ejecución de la gestión pública.

La reforma parcial del FIEM promoverá la búsqueda de un diseño óptimo de los instrumentos financieros adecuados para la estabilización macroeconómica y la solvencia y sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, para que, junto a las nuevas leyes relativas a las potestades fiscales de la República, los estados y los municipios, y al Fondo de Compensación Interterritorial, concurren a crear los fundamentos de un sistema fiscal sano y confiable.

## **2.6. CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO**

Si bien no es la primera vez que en la historia constitucional venezolana se prevé un Consejo con similar denominación, en general, sus objetivos no se compadecían con el que hoy se atribuye al Consejo Federal de Gobierno, y es que, por vez primera, la descentralización se prevé como la base fundamental del diseño político del Estado Venezolano.

Existía ya, pero creado en un acto de rango sub legal, un Consejo Territorial de Gobierno, con el mismo fundamento, pero con el objeto de coordinar la política descentralizadora que se habría ejecutado con la Ley Orgánica de Descentralización,

Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCPP) de fecha 28 de diciembre de 1989, dictada en base al artículo 137 de la Constitución de 1961.

Este Consejo Territorial de Gobierno fue creado como una necesidad que impuso la práctica en el proceso de ejecución de la LODDTCPP, pues ciertamente se evidenció la necesidad de una instancia de coordinación y dirección de estas ejecutorias descentralizadoras, bien de competencias, bien de servicios. Dicho Consejo tenía como objeto la colaboración, coordinación y cooperación entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos de los Estados en el desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración, y en el diseño de políticas y armonización de decisiones concernientes a los distintos niveles de gobierno.

El Consejo Federal de Gobierno es un órgano Constitucional y, como tal, integra la estructura de las altas autoridades del Estado. Es además de un órgano de coordinación y planificación, un órgano de administración de un fondo con patrimonio autónomo de compensación ínter territorial, y al cual, podría la Ley conceder atribuciones de ejecución, encaminadas a la real coordinación de las "acciones" que deban llevarse a cabo para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios.

Tal y como lo dispone el artículo 185 constitucional, el Consejo Federal de Gobierno es un órgano colegiado integrado por:

- El Vicepresidente Ejecutivo, quien lo presidirá
- Los Ministros
- Los Gobernadores
- Un alcalde por cada Estado
- Representantes de la sociedad organizada según la ley

Asimismo se prevé en el Texto Fundamental, que dicho Consejo tendrá una directiva integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Ministros, tres Gobernadores y tres Alcaldes.

La funcionalidad del Consejo, en atención a la diversidad de las materias y de las áreas territoriales que dependen de los estados y municipios, beneficiarios de las competencias y servicios a descentralizar, aconsejaría prever, en la ley respectiva o, mejor aún, en el Reglamento Orgánico que este órgano dicte, una suerte de comisiones sectoriales técnicas que faciliten las propuestas descentralizadoras, en cuanto a su planificación y desarrollo.

El Consejo Federal de Gobierno debe abarcar todas las áreas relacionadas con el proceso de descentralización previsto en la Constitución, en cuanto tenga su origen en facultades del Poder Nacional.

En este sentido, la Constitución prevé procesos de descentralización desde el Poder Nacional a los estados y municipios, pero también contempla la descentralización desde los estados hacia los municipios y desde éstos hacia la comunidad organizada, a manera de hacer efectiva la descentralización política, esto es, el acercamiento del poder al ciudadano y una verdadera democracia participativa.

Pero además, debe distinguirse, los distintos ámbitos en que la descentralización opera. Así, se prevé tanto la transferencia de competencias, como la transferencia de servicios, en este último caso ya existe la competencia y lo que se transfiere es sólo el servicio en sentido material, esto es, los bienes, los recursos y el personal. También debe distinguirse, dentro de este proceso, la transferencia de competencias y servicios a los ciudadanos, en grupos organizados, que implica una descentralización funcional especial, conocida en doctrina como descentralización por colaboración.

El artículo, 157 de la Constitución Nacional contempla la descentralización territorial, entendida como la transferencia de competencias, exclusivas del Poder Nacional, a los estados y municipios. Si bien la descentralización por servicios está consagrada de manera explícita para el caso de estados hacia municipios (artículo 165) y de municipios hacia colectividad organizada (artículo 184), la misma es perfectamente posible desde el

nivel nacional hacia estados y municipios en las materias de competencia concurrente, como ya lo previera el artículo 4 y siguientes de la LODDTCP.

El artículo 158 da base a la descentralización hacia la colectividad organizada. Y todos estos aspectos estarían, precisamente, en el ámbito que debe abarcar, en cuanto a su planificación, coordinación y control de ejecución, el Consejo Federal de Gobierno.

La Constitución asigna al Consejo Federal de Gobierno la coordinación y planificación de políticas y acciones del proceso de descentralización. Si bien la Ley puede y debe complementar el ámbito de competencias del Consejo Federal de Gobierno, previendo las que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos constitucionales, debe analizarse aquellos aspectos que, por ser parte de su finalidad, constituyen su campo de actuación específico.

La coordinación es uno de los principios rectores de la organización administrativa y, en general, de la teoría de la Organización. Con la coordinación se pretende conjugar diversas actividades en el logro de una misma finalidad, evitando la reduplicación de esfuerzos y las acciones divergentes e, incluso contradictorias.

Si bien dentro de un mismo ente o sector administrativo (ejemplo: un Ministerio) la coordinación y unidad de la actuación administrativa la puede conseguir el superior jerárquico haciendo uso de sus poderes de dirección y control, cuando nos referimos a organizaciones que no pertenecen al mismo ramo de la Administración o en las que no existe una relación de jerarquía, como lo es el caso de los entes funcionalmente descentralizados y, precisamente, los entes políticos territoriales entre sí, la coordinación aparece como un principio de organización indispensable para lograr la unidad en la actuación administrativa.

La causa legitimadora de tal coordinación será la de asegurar la coherencia de la actuación de los entes político-territoriales en el respeto al ejercicio de las competencias

transferidas y las que le sean propias, el suministro de información a los mismos y la cooperación y asistencia activa que estos pudieran necesitar.

En todo caso deberá ser la ley la que establezca, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de tal coordinación así como las modalidades de control a ser conferidas al Consejo Federal de Gobierno para alcanzar su misión. Por último, el efecto de la coordinación deberá propender a que los entes político territoriales ejerzan sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes creados por el Consejo Federal de Gobierno.

La planificación es la técnica instrumental y operativa que indica el proceso idóneo que debe seguirse respecto de acciones futuras, orientadas a la concreción de objetivos por medios óptimos. En este sentido la función planificadora del Consejo Federal de Gobierno viene a ser una consecuencia del principio de coordinación al cual hicieramos alusión anteriormente.

Será de la competencia del Consejo Federal de Gobierno elaborar los proyectos y planes en base a los cuales deberá operarse la transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a favor de los Estados y Municipios, dentro de la política de descentralización que se haya diseñado.

Los planes a ser elaborados deberán respetar los principios de racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia. Por último y como ya lo señaláramos, los Estados y Municipios deberán ejercer sus facultades de programación, planificación y ordenación de los servicios o actividades de las competencias transferidas en el marco de las previsiones de los planes elaborados por el Consejo Federal de Gobierno.

Si bien el dispositivo constitucional tan sólo se refiere al Consejo Federal de Gobierno como un órgano de coordinación y planificación de la política de descentralización, somos de la opinión que lo mismo no es óbice al ejercicio por parte de

este órgano de una actividad consultiva y de asesoría al Gobierno en el marco de las políticas a ser adoptadas en pro de la efectividad y mejoramiento del proceso de descentralización.

En su actividad consultiva el Consejo Federal de Gobierno emitirá apreciaciones técnicas e ilustrará con sus dictámenes, opiniones y consejos el criterio de los órganos del Gobierno que lo consulten obligatoria o facultativamente según lo disponga la ley.

Ahora, en búsqueda del equilibrio económico, territorial y social, se sustenta el término Consejo Federal de Gobierno en el camino de la federación y el contenido del mismo en la Constitución Bolivariana, donde se expresa tautológicamente que es una federación descentralizada, lo cual aparece reflejado como un eje transversal a lo largo de todo el texto constitucional.

Se asume una descentralización donde todos los poderes ejecutivos a nivel local, estatal y nacional, junto con el proceso de participación de la sociedad organizada se integran en un nuevo órgano del Poder Nacional denominado CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO encargado de planificar y coordinar las políticas y acciones tendentes a profundizar la descentralización, favorecer la DESCONCENTRACIÓN y REDUCIR LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES. Este órgano está conformado por ministros, gobernadores, alcaldes y miembros de la sociedad organizada, donde las dos terceras partes de sus integrantes, tanto en el plenario como en la secretaría ejecutiva, corresponde a entes descentralizados. Con este nuevo órgano se intenta:

- Establecer un estrecho vínculo entre las diferentes instancias de poder para el diseño de políticas y la ejecución de planes y programas.
- Reafirmar el respeto a la autonomía de los estados y municipios, pero con una concepción de permanente cooperación, solidaridad y coordinación.

- Propiciar la participación de las comunidades organizadas en la formación de políticas comunes.
- Coadyuvar a superar los fuertes desequilibrios económicos, sociales y territoriales que perviven como una nefasta herencia. Para hacer efectivo este propósito se propone la creación del Fondo de Compensación Interterritorial.

El proceso de descentralización se complementa con la creación de los consejos locales de planificación en donde participan alcaldes, concejales, juntas parroquiales, organizaciones vecinales y otras formas organizativas.

Las acciones de descentralización se profundizan con la participación de comunidades y ciudadanos en la formulación de las propuestas de inversión de sus localidades, en la ejecución y control de obras, programas sociales y servicios públicos.

El objeto del funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno es regular la organización y funcionamiento del mismo, desarrollar los principios y establecer las bases que rigen los procesos para el desarrollo territorial equilibrado, así como la planificación y coordinación de los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a los Estados y Municipios.

La Constitución aprobada el 15 de diciembre de 1999, al definir el Estado como federal descentralizado, regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, corresponsabilidad, coordinación, interdependencia y subsidiariedad, creó el Consejo Federal de Gobierno como órgano –encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, así como para promover el proceso de desarrollo territorial equilibrado.

La integración de este órgano refleja la confluencia de los tres niveles ejecutivos del Poder Público territorial y de la sociedad organizada, en la construcción del Estado Federal

prefigurado en el texto constitucional, y cuyos fines esenciales son la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes ciudadanos.

Jurídicamente es un órgano constitucional del Poder Público cuya integración y misión evidencian su compleja naturaleza, al que la presente Ley ha dotado de autonomía orgánica, funcional, financiera, administrativa y de gestión, a fin de hacer posible el cumplimiento eficaz y eficiente de su misión.

El Consejo Federal de Gobierno, como órgano interterritorial, es el escenario por excelencia de los tres niveles en que se distribuye el Poder Público territorialmente, para discutir sobre las distintas materias relacionados con el proceso de descentralización y transferencias de competencias y servicios del Poder Nacional a los Estados y Municipios, así como para discutir y aprobar, con base en los desequilibrios territoriales, las áreas de inversión, los criterios de reparto y el monto de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, todo lo cual revela la naturaleza del órgano ejecutivo y deliberante que tiene este Consejo. No obstante es también, un órgano de participación social, tal como se desprende de la Constitución, al incorporar en su seno la representación de la sociedad organizada.

Es de señalar que este Consejo Federal de Gobierno cuenta con dos órganos fundamentales para llevar a cabo el cumplimiento de su misión: el Pleno, concebido como instancia de deliberación y aprobación de las materias y la Secretaría. Los cuales constitucionalmente representan a los niveles político territoriales municipal, estatal y nacional. De aquí que la construcción del Estado Federal diseñado por el Poder Constituyente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fue un proceso en donde la planificación concertada, la descentralización política y administrativa y el desarrollo territorial equilibrado, se combinan para dar viabilidad a los fines esenciales del Estado.

De lo anteriormente expuesto se señala que el Consejo Federal de Gobierno es un ente de coordinación para la cooperación intergubernamental en el desarrollo territorial equilibrado; el cual esta a cargo de la planificación y coordinación de la descentralización y transferencia de competencias. En el participan el Gobierno Nacional, Estatal, municipal y la Sociedad Civil. El mismo comprende un Pleno, el cual esta integrado por un Vicepresidente, Gobernadores, Ministros, Sociedad Organizada y Alcaldes.

Para el logro de las metas y objetivos del proceso de descentralización territorial el constituyente del 99 dispuso que del Consejo Federal de Gobierno dependerá un patrimonio autónomo al cual se ha denominado “Fondo de Compensación Interterritorial”.

Tenemos así que la Constitución prevé como ingresos de los Estados –entre otros- los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y como ingresos de los Municipios –entre otros- los derivados de transferencias o subvenciones nacionales dentro de las cuales podrían incluirse los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial. Siendo el Fondo de Compensación Interterritorial un conjunto de recursos afectados a la consecución de los objetivos que se señalan, en busca de los siguientes objetivos:

El financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones

La cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades público territoriales

El apoyo a la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El nuevo federalismo de la Constitución del 99 se basa fundamentalmente en la descentralización, una descentralización no sólo administrativa sino en el sentido político, es decir, aquella que persigue acercar el poder al ciudadano. La descentralización como nota

característica del nuevo federalismo fundamenta la creación del Consejo Federal de Gobierno, órgano de planificación y coordinación de la política de descentralización. Debiendo abarcar todas las áreas relacionadas con el proceso de descentralización previsto en la Constitución, en cuanto tenga su origen en facultades del Poder Nacional, debiendo distinguirse los distintos ámbitos en que la descentralización opera: la transferencia de competencias, la transferencia de servicios, y la transferencia de competencias y servicios a los ciudadanos, en grupos organizados

Dentro de su función coordinadora el Consejo Federal de Gobierno, asegurara la coherencia de la actuación de los entes político-territoriales en respeto del ejercicio de las competencias transferidas y las que le sean propias, asimismo propiciará el suministro de información a los mismos y la cooperación y asistencia activa que estos pudieren necesitar. A todo evento, deberá ser la ley quien determine las condiciones y los límites de tal coordinación así como las modalidades de control a ser conferidas al Consejo Federal de Gobierno para alcanzar su misión.

Como consecuencia de su acción coordinadora el Consejo Federal de Gobierno también cumplirá con una actividad planificadora mediante la elaboración de proyectos y planes con base a los cuales se ejecutará la descentralización territorial. De forma que, los entes político territoriales deberán ejercer sus facultades de programación, planificación y ordenación de servicios o actividades de las competencias transferidas en el marco de las previsiones y los planes elaborados por el Consejo Federal de Gobierno.

Si bien el dispositivo constitucional no hace mención expresa sobre el punto, el Consejo Federal de Gobierno también podría cumplir con funciones consultivas y de asesoría al Ejecutivo Nacional siempre dentro del marco de la política de descentralización.

Para facilitar y optimizar el cumplimiento de sus objetivos, el Constituyente del 99 dotó al Consejo Federal de Gobierno de un patrimonio autónomo denominado Fondo de Compensación Interterritorial destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las

políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regionales y comunidades de menor desarrollo relativo. La administración y gestión de los recursos afectados al Fondo de Compensación Interterritorial deberá ser objeto de regulación legislativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- COMBELLAS, Ricardo (1998) Constituyente aportes al debate, Edición textos Agora Caracas
- 2.- Guía del Despacho del Viceministro de Relaciones Interiores, Ministerio del Interior y justicia, Ley de Asignaciones Económicas Especiales LAEE, Caracas-Venezuela 25 de Abril 2001
- 3.- Guía del Ministerio de Planificación y Desarrollo, Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Caracas-Venezuela 25 de Abril 2001
- 4.- NAIM, Moisés, (1989) El Caso Venezuela, una ilusión de armonía, Ediciones IESA, 5ta. Edición Caracas-Venezuela,
- 5.- República Bolivariana de Venezuela, Ley de Creación del FIDES, Gaceta Oficial N° 35.359, de fecha 13 de diciembre de 1993.
- 6.- República de Venezuela, Ley de Asignaciones Económicas Especiales, Gaceta Oficial N° 36110 del 18/12/96
- 7.- República de Venezuela, Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Gaceta Oficial 4.153 del 28/12/1989
- 8.- Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público, sobre la Transferencia de Servicios y Competencias a los Estados y los Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión; esta reforma fue publicada en Gaceta Oficial N° 35.359 de fecha 13 de diciembre de 1993
- 9.- REVISTA PROVINCIA, Publicación trimestral del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. CIEPROL Mérida-Venezuela Diciembre de 1995 N° 1.

## **CAPITULO III**

### **BASES LEGALES ADMINISTRATIVAS PARA LOS ESTADOS**

#### **3.1 LEY DE HACIENDA PUBLICA ESTADAL**

Los estados son autónomos e iguales como entidades políticas; están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República. Según el principio sustanciado en la Constitución Nacional, de ahí que los Poderes Soberanos bajo el Sistema Federal se hallan distribuidos entre el poder central y el estado.

Tenemos que es competencia de los estados:

1.- La organización de los poderes públicos, conforme a los principios establecidos por el pacto fundamental de la unión.

2. - La organización de los Municipios y la división político territorial.

3.- La organización de la política urbana y rural.

4.- La administración de los bienes e ingresos.

5.- Los poderes residuales.

Corresponde a los estados la administración de sus bienes, según lo dispone la Constitución. Esto es uno de los atributos de la autonomía reconocido en el pacto federal.

La transferencia de competencias bajo el esquema de la Constitución del 61 se inscribía, dentro del marco de un proceso de descentralización política, en cuanto se utilizó como mecanismo para reforzar la autonomía de los estados e incrementar el ámbito de responsabilidad política de sus autoridades, lo cual se hacía necesario una vez que hubiere verificado el mecanismo de elección de gobernadores en sustitución de la designación presidencial.

Ahora la Constitución del 99 mantiene la idea de transferir competencias del Poder Nacional hacia los estados, pero refuerza la importancia de que esta efectivamente se produzca además respecto de los municipios y las comunidades y grupos vecinales (Art. 184)

De otra parte, desde el punto de la organización administrativa, la descentralización territorial tuvo una considerable importancia desde que no existía una verdadera efectividad del Poder Central para la satisfacción de los intereses de la comunidad en las distintas localidades. De manera que la descentralización, y, más aún la transferencia de servicios a los estados permitió una más directa e inmediata satisfacción de los intereses de la colectividad. Esta misma tendencia inspira al Constituyente del 99, que ahora, enfatiza la transferencia de servicios y competencias no solo a los estados sino a los municipios y a la comunidad misma. Puede entonces hablarse de distintos procesos de descentralización en distintos ámbitos administrativos. Así por una parte, se concibe una descentralización administrativa mediante la transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, y desde los estados hacia los municipios y, además desde estos hacia la comunidad organizada.

La descentralización comprende como se ha dicho no solo la transferencia de competencias sino también la transferencia de servicios, en este último caso ya existe la competencia y lo que se transfiere es solo el servicio en sentido material, esto es los bienes, los recursos y el personal. La Ley Orgánica de Descentralización estableció un procedimiento para la transferencia de los servicios que al momento de promulgarse la Ley estaban siendo prestados por el Poder Nacional y que correspondían a las materias

concurrentes (deportes, salud, educación;) Procedimiento que estaba basado en la suscripción de convenios entre los órganos nacionales y estatales.

La iniciativa para la transferencia de los servicios, puede de acuerdo a la Ley de Descentralización, partir tanto del nivel nacional como del estatal. Cuando la iniciativa parte del Gobernador del Estado debe hacer una solicitud al ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Relaciones Interiores (hoy Interiores y Justicia), a cuyo efecto debe oír previamente la opinión de la Asamblea Legislativa (hoy Consejo Legislativo) o de su Comisión Delegada (estableciendo el carácter obligatorio de la consulta pero no prevé que dicha consulta sea vinculante.)

Todas estas normas de la Ley de Descentralización respecto de la transferencia de servicios en el área de las competencias concurrentes deben entenderse vigentes, pues en nada contradice el régimen actual, obviamente haciendo las adaptaciones necesarias a las nuevas organizaciones existentes. De otro lado en materia de descentralización corresponderá al ordenamiento jurídico estatal la regulación de los mecanismos de descentralización es decir, de transferencia de competencias exclusivas de los estados hacia los municipios así como de los servicios en las materias de competencias concurrentes (Art. 165) con estos.

Por ello es comentario relevante lo expresado por el Prof. Rafael Badell en su artículo de Conferencia dictada en la Asamblea Legislativa del Estado Aragua el 30 de marzo de 2000 donde señala “Que otro comentario relevante al respecto de la vinculación de la Ley de Hacienda Estatal con la Ley de Descentralización es que en relación con las competencias exclusivas de los estados es la de que se han consagrado aquellas que le habían sido transferidas por la Ley de Descentralización, con la diferencia de que solo respecto del papel sellado, timbre y estampillas se ha previsto la transitoriedad que contemplaba la Ley de Descentralización en el sentido de que hasta tanto los estados no la asuman por la Ley estatal se mantendrá el régimen vigente”. (P. 6)

La importancia de lo anteriormente expuesto, permitirá poder vislumbrar la puesta en marcha de una Ley de Hacienda Estatal, que mediante la legislación los estados puedan establecer las reglas de carácter general que regulan la intervención del gobierno en los asuntos económicos del mismo, de acuerdo con el grado o la intensidad que le permite el marco constitucional.

Así la Disposición Transitoria Cuarta, Numeral 6° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ordena a la Asamblea Nacional aprobar una ley que desarrolle la hacienda pública estatal, dentro del marco de normas y principios que al respecto consagra el Texto Fundamental.

La sanción de tal ley impone, ante todo, dar debida interpretación a las diversas y novedosas disposiciones constitucionales que se refieren al reparto de potestades y competencias entre los entes político-territoriales, especialmente entre los estados y la nación, así como también considerar los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad, como exigencias que la Carta Magna impone para la configuración de la materia hacendística estatal.

Sancionar una ley que desarrolle la hacienda pública estatal como lo ordena la Disposición Transitoria Cuarta, necesariamente implica referirse a la regulación de los bienes, ingresos y obligaciones de los estados, así como a todo lo relativo a su administración, conservación y disposición, tomando muy en cuenta la adopción constitucional de la descentralización como política nacional, conciliada con el cometido coordinador y de armonización asignado en el ámbito tributario al Poder Nacional en el ordinal 13° del artículo 156 de nuestra Constitución Nacional.

La Ley de Hacienda Pública Estatal fortalece la descentralización pero sobre todo es un instrumento de gran importancia para los gobiernos regionales, por cuanto les otorgara más recursos en la recaudación de impuestos. Es así como el Gobierno Nacional espera que una vez sancionada este proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal, los niveles de evasión fiscal se reduzcan de manera considerable.

En el caso de la Ley de Hacienda Pública Estatal, la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (Oaef) considera factible implantar una sobretasa del Impuesto sobre la Renta (Isr) que varíe de acuerdo con las necesidades de cada estado. De aquí que para el economista Francisco Rodríguez, jefe de la instancia asesora del Parlamento, en un artículo publicado en el Diario El Mundo, ha resaltado que para llevar esto a cabo debe desarrollarse la reforma del citado impuesto, pues sería adecuado disminuir la alícuota que se cobra por el mismo.

También existe la posibilidad de aplicar una sobretasa combinada en caso de que se presenten situaciones complejas en los ingresos estatales. Al aprobarse la citada Reforma al impuesto, los estados tendrán así que realizar una mejor distribución de los recursos; sin embargo, todas estas iniciativas deben ser estudiadas por la Asamblea Nacional, por lo que aún no se encuentran incluidas en la Ley.

Este instrumento legal pretende mejorar la distribución de los ingresos para las regiones del país, de manera que resulta un mecanismo efectivo para desarrollar parte del proceso de descentralización. La idea es que los estados cuenten con recursos que les permitan depender cada vez menos de la Administración Central. Y la consecuencia de ello sería lograr mejores y más eficaces planes de desarrollo estatales que incidirían en la calidad de vida de los habitantes de esas regiones.

Igualmente, esta Ley permitirá a los estados ser más cautelosos en la utilización del dinero que ingresa por esta nueva vía, pues estarán conscientes de que el Estado no estará encargado de subsanar posibles insuficiencias de recursos. Es así como tenemos que destacar dentro de todo los tributos sectoriales; a lo cual la propuesta de la Oaef también apunta a la creación de impuestos sectoriales, a fin de que la población no se sienta afectada por un posible incremento de los tributos generales. En este sentido, el organismo considera necesaria la puesta en práctica de impuestos al agro, por ejemplo.

Por su parte, el Código Orgánico Tributario (COT) pretende dotar de mejores instrumentos a la administración tributaria, para lo que se ampliará el concepto de renta presunta. Esto ha permitido lograr, coincidencias con el máximo representante del Seniat, Trino Alcides Díaz, quien aseguró recientemente que, en el caso del Código Orgánico Tributario, se ha llegado a una gran coincidencia sobre los aspectos que están contenidos en el mismo. Considerándose como un gran logro, sobre todo porque diversos analistas de la materia tributaria habían alertado sobre la posibilidad de que se desvirtuara una serie de aspectos contenidos en el instrumento legal. Por ello se destaca el logro de la introducción de procedimientos administrativos más expeditos.

Es así como Trino Díaz considera que en el COT vigente no están claros ni los procedimientos de recaudación tributaria, ni los mecanismos para lograr la erradicación de la evasión fiscal. A su juicio, esta falta de claridad es la que ha generado la proliferación de reclamos por parte de los contribuyentes, esperándose que esta nueva legislación favorezca el panorama tributario en Venezuela, y reduzca de forma significativa la evasión.

El desarrollo de la hacienda pública estatal que se materializa a través de esta Ley se dirige, entre otros, al fortalecimiento de las fuentes de financiamiento de los estados, para lo que hace especial énfasis en la consolidación de una verdadera autonomía fiscal. Este fortalecimiento, parte de preservar las conquistas alcanzadas históricamente por los estados, como es el caso de la instrumentación de las asignaciones económicas especiales y su participación en el impuesto al valor agregado.

Estas conquistas no sólo se preservan en la Ley, sino que se mejora su instrumentación de manera que cumplan un verdadero cometido de apoyo al proceso descentralizador. Una ley nacional con las características descritas comporta gran novedad histórica. Las experiencias vividas bajo todas nuestras Constituciones anteriores, respecto del alcance y contenido de las haciendas estatales y muy especialmente en su componente Tributario, permite afirmar que éste tema no fue de aquellos más felizmente logrados.

Esta materia que ha estado signada por un alto grado de incoherencias e incertidumbre, producto del conflicto endémico entre la forma de Estado Central y la forma

de Estado Federal que ha caracterizado nuestra historia política durante ya casi doscientos años. Las pugnas y tensión constante entre estados y nación llevó a la Constitución de 1961 a formalizar un Estado Centralizado y de democracia de partidos, donde estos acaparaban la representatividad y la participación política, como elementos insertados en ella para facilitar el logro de la estabilización de la democracia en el país.

Pese a que esa estabilización fue lograda, precisamente por lo mismo el centralismo y la partidocracia fueron perdiendo justificación, constituyéndose más bien en obstáculos para la consolidación. Fue por ello que surgió el proceso de la descentralización, como fórmula para superar la crisis de representatividad, iniciándose formalmente este proceso con las Leyes sobre elección y Remoción de Gobernadores de Estado y de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Es evidente que el proceso de descentralización, para ser exitoso, requiere la ordenación de un sistema encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes políticos-territoriales. Para que ello sea así, resulta fundamental la dotación de ingresos tributarios adicionales a nivel estatal, para poder lograr, además, la profundización de la democracia, dado que si bien por un lado, el sistema tributario puede dar apoyo real y adecuado a los cometidos asignados a los estados, por el otro, es tal vez el sistema de obtención de recursos que permite un mejor control por parte de los ciudadanos, pues propicia una rendición de cuentas más transparente entre el aporte tributario y la calidad del gasto.

Hay que tomar en cuenta, igualmente, que nuestro Constituyente de 1999 dictó normas muy claras en cuanto a la Distribución de las potestades tributarias, al dejar esclarecidos los rubros tributarios que corresponden a los estados, ya sea por asignación directa y expresa por parte del Constituyente - los ramos de papel sellado, timbres y estampillas, así como las tasas por el uso de sus bienes y servicios-o bien por que el legislador nacional le atribuya otros para su creación y/o recaudación, atendiendo a los más sanos principios que ofrece la ciencia económica moderna para erigir los recursos de la hacienda pública estatal, dándole a ésta verdadera sustancia.

En suma, el proyecto de la ley de hacienda pública estatal, propone crear un nuevo sistema de recursos de las haciendas estatales, adecuado a la realidad y a las necesidades de éstas, a la vez que procede a una nueva ordenación del régimen para su administración. La estructuración del sistema de recursos de los estados constituye un reto difícil que debe afrontar el legislador porque significa superar la tradicional falta de vinculación de los recursos financieros del sector estatal con su responsabilidad política, así como aprovechar la oportunidad para modernizar y racionalizar el aprovechamiento de la materia imponible sobre la cual necesariamente inciden los entes político-territoriales en su acción tributaria.

Tomando en cuenta que la Carta Fundamental dispone que las materias concurrentes entre Estados y Nación deberán ser reguladas por leyes de base, para que puedan los primeros dictar las leyes que las desarrollen y dada la inevitable interconexión entre las materias que formarán el objeto de esta ley y aquellas sobre las cuales el Poder Nacional tiene constitucionalmente asignada cierta injerencia en su rol de coordinador y armonizador, debe dársele a este instrumento carácter de ley de base. Como en tal carácter ha de servir esta ley de marco normativo para leyes Estadales que habrán de organizar cada hacienda estatal bajo las premisas que la misma pueda contener en cuanto a su administración y a la creación de tributos constitucionales y asignados de los estados, resulta de vital importancia atribuirle rango orgánico.

Con tal calificativo queda claro que la ley de hacienda pública estatal contiene el marco normativo dentro del cual los estados en pleno ejercicio de su autonomía, desarrollarán la materia que ella abarca, es decir, que se tratará de un instrumento diseñado especialmente para lograr coherencia y unidad en lo que pueda ser su desarrollo mediante leyes estatales.

Es así como en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal, para el cumplimiento de los fines señalados y a objeto de dar pleno acatamiento al contenido del Numeral 6° de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, la Ley contempla en su Título Primero una serie de regulaciones relativas a la concepción de la

hacienda pública estatal, su composición y a los estados en su carácter de titulares y administradores del conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que la conforman.

Adicionalmente, cuenta la Ley con el Título Segundo destinado a consagrar los principios rectores y organizativos del régimen administrativo y operativo de la hacienda, materia esta que en reflejo de lo dispuesto por el artículo 311 de la Carta Magna, está inspirada en los mismos principios y disposiciones establecidos para la administración financiera nacional, que resultan aplicables a los estados. Esta materia siguió el modelo sistémico adoptado por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, en todo lo relacionado con el régimen presupuestario, de crédito público, tesorería, y contabilidad, entre otros, que habrán de ser adoptados y desarrollados por los estados, a través de su legislación.

En Título aparte, pero con la misma orientación y espíritu del Título precedente, se sientan las bases fundamentales en virtud de las cuales se llevará a cabo la instrumentación del sistema de control interno de la gestión administrativa estatal.

Adicionalmente se incorporo en esta Ley, un Título relativo a las "Relaciones Fiscales Intergubernamentales", en el que no sólo se establecen mecanismos de cooperación e intercambio de información a nivel vertical y horizontal entre los distintos entes político territoriales, sino también, medidas de coordinación en el ejercicio de sus actividades financieras dirigidas a contribuir a la consecución de objetivos económicos comunes. Si no que se regulo también, los principios y criterios con base a los cuales se establecerán transferencias de recursos desde el Poder Central al Estatal, así como las condiciones para su instrumentación, los criterios para su reparto, los objetivos con ellas perseguidos y el destino y control al que estarán sujetas.

Las transferencias constitucionalmente consagradas como el Situado, las Asignaciones Económicas Especiales y las que se canalicen a través del Fondo de Compensación Interterritorial, respecto de las cuales se desarrollan y complementan dentro

del espíritu del constituyente los mecanismos para su instrumentación, se mencionan de igual forma en este título.

Corresponde a la Hacienda Pública lo siguiente:

Asignación de los recursos escasos.

Distribución de la renta.

Desarrollo económico.

Las funciones que la Hacienda Pública realiza son las siguientes:

• **Función de Asignación:**

El sector público realiza una serie de ajustes que permiten, en última instancia, una asignación eficiente de los recursos escasos.

• **Función de Redistribución:**

El sector público pretende corregir la distribución de la renta y de la riqueza para lograr una distribución más equitativa.

• **Función de Estabilización y Desarrollo:**

El sector público pretende garantizar el funcionamiento estable de la economía impulsándola a conseguir niveles de crecimiento y desarrollo adecuados.

La ley de Hacienda Pública Estatal, se propone sentar las bases que deberán orientar la labor del legislador nacional en la definición de futuros ramos tributarios adicionales a favor de los Estados e incorpora en su Título Quinto, relativo a los ramos de ingreso

tributarios de los Estados, las normas dirigidas a contribuir en la búsqueda de la debida coordinación de los tributos estatales entre sí y con los demás asignados a los restantes niveles territoriales de gobierno e incluso los del Distrito Metropolitano de Caracas. Para el logro de esa coordinación, así como también para cumplir con los postulados de los sistemas tributarios modernos, la transparencia y comodidad, el equilibrio económico de la República, el desarrollo armónico de las diversas regiones del territorio y la solidaridad Interterritorial.

Por ello, y tal como lo indica el Artículo 156 numeral 13° de la Constitución Nacional, esta ley propone definir con claridad algunos parámetros, principios y limitaciones dentro de los cuales habrá de desenvolverse la actividad normativa de los estados en esta materia.

Para ello se dispone dentro del Título Quinto de un capítulo que contiene los principios básicos generales que orientarán el desarrollo de la potestad tributaria estatal y un capítulo que contiene los principios de coordinación y armonización que son específicos a los tributos ya asignados constitucionalmente a los estados.

Promoviendo la asignación a los estados de nuevas fuentes de ingreso de tipo tributario, a través del empleo de diversas técnicas y modalidades de delegación de potestades, que encierran en algunos casos, en mayor o menor medida, facultades legislativas y en otros meras competencias administrativas.

Bajo la denominación de "tributos de delegación amplia", se asignan las contribuciones especiales por mejora o plusvalía por obras o servicios públicos estatales; los impuestos de exploración y explotación de minerales no metálicos, no reservados por la Constitución al Poder Nacional, salinas y ostrales de perlas; y el impuesto al consumo de combustibles derivados de hidrocarburos.

Respecto de estos tributos, los estados tendrán potestades legislativas para desarrollar los supuestos objetivos, subjetivos, espaciales, temporales, cuantitativos y demás elementos

constitutivos de la obligación jurídico-tributaria, dentro de los parámetros que al respecto impone la ley nacional, con fines de coordinación y armonización.

En la categoría de "recargos sobre los tributos de la Nación", se asigna el impuesto sobre la renta a las personas naturales, teniendo en este caso los Estados una potestad legislativa limitada únicamente a la fijación de un porcentaje adicional a las alícuotas establecidas por la República, dentro de los rangos y parámetros establecidos por la ley nacional. Corresponde al Poder Central la recaudación del tributo y su administración a las entidades estatales, en la porción que les corresponda en función del domicilio fiscal de los contribuyentes.

Una tercera categoría de tributos asignados la constituye la de "tributos de rendimiento cedido", que podrán adoptar la modalidad de cesión total como es el caso del Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos, o parcial como ocurre con el Impuesto al Valor Agregado. En este tipo de asignación, el tributo es creado y regulado por la ley nacional, correspondiendo a los Estados su recaudación y administración en los términos y en función de los factores de conexión en ella establecidos.

El rendimiento del Impuesto al Valor Agregado cedido parcialmente a los Estados, habrá de ser administrado por fondos para el desarrollo de la descentralización a ser creados por cada Estado.

Finalmente el Título Quinto relativo a los ramos de ingreso tributarios de los Estados, contempla la figura de la "Participación de los Estados en los Tributos Nacionales", en los que se contempla una participación estatal en lo recaudado a nivel nacional por concepto de impuestos al consumo de fósforos, licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, así como en lo que corresponda a la República por Impuesto al Valor Agregado, cuyo reparto y transmisión a las entidades estatales estará a cargo del Fondo de Compensación Interterritorial.

Los importes de la cesión de rendimiento parcial del Impuesto al Valor Agregado a ser administrados por los fondos estatales de desarrollo de la descentralización, planteando una más efectiva y transparente modalidad de participación de los estados en el producido de aquel tributo nacional, con el doble propósito de fortalecimiento de la descentralización y de solidaridad Interterritorial.

El Título Sexto referido al "Régimen Tributario del Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas", regula únicamente en lo atinente al tema tributario y en forma subsidiaria a lo dispuesto en la ley especial de creación de la referida unidad político-territorial, la instrumentación armónica de los tributos asignados a los estados, que por mandato del numeral 2º del artículo 24 de dicha ley especial, se hacen extensivos al Distrito Metropolitano de Caracas. Una serie de disposiciones transitorias y finales completan la estructura de este instrumento legal, estableciendo los mecanismos para que los estados asuman los ramos tributarios asignados y adapten los ramos tributarios que ya pudiesen haber desarrollado, en virtud de las disposiciones Constitucionales vigentes o de las contenidas en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público a los principios de coordinación establecidos, en la oportunidad y condiciones que fija esta ley.

Este proyecto de ley constituye pues, un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo de los estados, al sentar las bases para la estructuración y funcionamiento de sus haciendas públicas, bajo una concepción sistémica e integrada, que contribuya a una administración transparente y eficiente, en plena coordinación y coherencia con la de la Nación.

Esta ley representa igualmente, un importante medio para la consolidación de un proceso serio y ordenado de descentralización, que permitirá el fortalecimiento de la democracia y de la autonomía estatal, en un escenario signado por principios rectores y mecanismos claros que aseguren tan importante proceso en pleno cumplimiento del espíritu de la Carta Magna.

Es de señalar que sobre la Ley de la Hacienda Pública Estatal, en la obra Consolidación del Estado Descentralizado, publicado por el IFEDDEC, se señala “Este instrumento legal permite organizar y dar coherencia al manejo de la hacienda pública de los estados y municipios”P. 25. Es así como se resalta que uno de los aspectos más resaltantes es el aumento del Situado estatal y la consecuente eliminación de las partidas correspondientes a las transferencias de servicios.

Una innovación incorporada en la promoción de una verdadera cultura tributaria, como es la obligatoriedad en la recaudación de determinados tributos. Además de señalar que se establece la capacidad, tanto a los estados como a los municipios, de legislar en las correspondientes leyes y ordenanzas sobre procedimientos tributarios, para la correcta adaptación y aplicación de las normas regulatorias del proceso, de acuerdo al Código Orgánico Tributario, dentro de sus respectivas circunscripciones, evidentemente sin alterar su espíritu, propósito y razón.

El proyecto de la Ley de Hacienda Pública Estatal debe definir cuales son los ingresos ordinarios de derecho público y de derecho privado del estado, así como los ingresos extraordinarios. Como también la obligatoriedad de sancionar el respectivo reglamento por la que se crea la contribución por mejorar la construcción de obras públicas o el establecimiento de servicios por parte del estado, lo cual constituye otra novedad de suma importancia por el proyecto de ley.

Para el Dr. Stiglitz, “La economía pública estudia la intervención que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado, fundamentalmente a través de los ingresos y gastos públicos”. El estudio de la economía del sector público puede dividirse en tres categorías:

a.- Saber que actividades realiza el sector público y como están organizadas. Las actividades de los gobiernos son tan complejas que resulta difícil saber cuales son sus gastos totales y en que se emplea este dinero. Además, los impuestos y los gastos se recaudan y se efectúan, respectivamente, en varias esferas: en la mayoría de los países, los contribuyentes

no sólo pagan los impuestos que establece el gobierno central, sino también los que establecen, los gobiernos regionales y locales.

b.- Comprender y prever, en la medida de lo posible, todas las consecuencias de estas actividades del Estado. Intentar conocer los efectos de las actividades presupuestarias, la ejecución de los gastos y la recaudación impositiva sobre que aspectos incide. Las consecuencias políticas de los gobiernos suelen ser complicadas y suscitan amplias controversias democráticas.

c.- Evaluar otras medidas posibles. No solo es necesario conocer las consecuencias, también es preciso establecer unos criterios para evaluarlas.” (P. 22)

De aquí que el término de Finanzas Públicas ha sido definido para el Profesor Ruiz, “como el fin de los negocios jurídicos entre el individuo y el estado.” Utilizándose también con este mismo significado los términos: hacienda, hacienda pública y finanzas; Todos ellos referidos a calificar particularmente el régimen jurídico del patrimonio del estado. Pero, existe también una acepción que no es estrictamente jurídica según la cual hacienda pública es el conjunto sistemático de haberes, bienes, rentas, impuestos, etc., correspondientes al estado para satisfacer las necesidades de la Nación.

En este orden tenemos que el problema que va preocupando a los estados, municipios, sectores interesados y al sector público en general es la justa distribución de los recursos entre todos los habitantes de un país y el acceso de todos a unas condiciones mínimas de vida. Y en definitiva, la economía del sector público debe intentar solventar la interrogante de cuándo y cómo el gobierno debe utilizar instrumentos fiscales y legales para ajustar la asignación de los recursos y la distribución del ingreso y la riqueza.

Es por ello que el federalismo fiscal estudia el problema teórico de la estructuración del sector público a través de la distribución de responsabilidades e instrumentos fiscales en el nivel adecuado de gobierno y como esto afecta el sistema económico. Analiza la

organización vertical del gobierno con movimientos y nuevas ubicaciones de responsabilidades e instrumentos fiscales en cualquier sentido, tanto de un nivel superior como al contrario. Cuando hablamos de esta forma de la Hacienda Pública Estatal, hay que tener claro que hablamos de que existen, ingresos financieros, los cuales, son entradas de dinero a la Tesorería del Estado para el cumplimiento de sus fines, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica.

#### Conceptos importantes asociados a la Hacienda Publica.

1.- **Tributo:** “Son las prestaciones obligatorias comúnmente en dinero, exigidas por el estado en virtud de su poder de imperio a las personas que se encuentren sometidas al ámbito espacial de una ley, con el fin de cubrir los gastos públicos que demanda la comunidad” así nos lo señala el Prof., Moya (P. 68. De esta forma los recursos tributarios deben entenderse como la piedra angular sobre la que se edifican estructuras institucionales autónomas, corresponsables fiscalmente y en las que el principio de subsidiariedad alcanza todo su sentido.

2.- **Transferencias Intergubernamentales:** Son el complemento de ingresos que las jurisdicciones relativamente grandes hacen a las unidades públicas a niveles más descentralizados con transferencias de fondos. Las Transferencias intergubernamentales se diseñan para la corrección de efectos externos, sustitución de impuestos territorializados por imposición central, solventar el problema de desequilibrio vertical y garantizar la suficiencia de recursos a nivel territorial, atacar el desequilibrio horizontal, garantizar niveles mínimos de provisión, promover objetivos macroeconómicos y aumentar la corresponsabilidad fiscal.

3.- **Deuda Pública:** es la obligación contraída por el estado con relación al uso del crédito público. Según la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional “la Deuda Pública la forman las deudas y compromisos a cargo de la República Bolivariana de Venezuela reconocidos por la Asamblea Nacional y que se rigen por la Ley de Crédito Público”.