

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN COMERCIAL Y CONTADURÍA PÚBLICA
CAMPUS BÁRBULA

**DESCENTRALIZACIÓN VS. CENTRALIZACIÓN
EN VENEZUELA,
UN ANÁLISIS DE SU IMPACTO ECONÓMICO SOBRE LOS
ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Bárbula, Febrero 2014

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN COMERCIAL Y CONTADURÍA PÚBLICA
CAMPUS BÁRBULA

**DESCENTRALIZACIÓN VS. CENTRALIZACIÓN
EN VENEZUELA,
UN ANÁLISIS DE SU IMPACTO ECONÓMICO SOBRE LOS
ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Autora:
Francisco Pinto, Petra V.

Trabajo de ascenso presentado para optar a la Categoría de Profesor Asistente de
acuerdo a lo establecido en el Estatuto Único del Profesor Universitario

Bárbula, Febrero 2014

UNIVERSIDAD DE CARABOBO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ADMINISTRACION COMERCIAL Y CONTADURÍA PÚBLICA
CAMPUS BÁRBULA

Veredicto

Nosotros, profesores, Ramón A. Martínez V. (C), Celsa V. Rojas (P), Oscar Bucete (P), constituidos como jurados el día 09 de julio de 2014, en el Edificio de FACES, 1er. piso, en el Salón de A de Tecnología, después de haber discutido en forma pública con la promoviente el Trabajo de Ascenso, titulado: “**Descentralización vs. Centralización en Venezuela, Un análisis de su impacto económico sobre los Estados y Municipios**”, con el cual la profesora Petra V. Francisco P. aspira ascender a la categoría ASISTENTE, todo en conformidad con lo establecido en el Estatuto del Personal Docente y de Investigación y en la Ley de Universidades, y emitimos el siguiente veredicto:

El jurado considera que el referido Trabajo, es credencial de mérito y en consecuencia le imparte su APROBACIÓN.

Dedicatoria

A mi padre, por enseñarme valores de vida, y me sigue protegiendo desde el cielo,

A mi madre, por su amor, paciencia y colaboración para conmigo,

A mi hija, Victoria Sofía, por ser mi amor más grande sobre este mundo,

A mi sobrina Paola Alejandra, por el futuro que tienes por venir..

Agradecimiento

*A Dios, Padre Todopoderoso; tu presencia
me ha ayudado a transitar por la vida;*

*A la profesora Iraida Pérez Silva, por el
asesoramiento en el desarrollo de la investigación;*

*A los profesores del Departamento de Economía y Derecho,
por su constante apoyo en la realización de este trabajo;*

*A todas aquellas personas de quien recibí ayuda
y orientación acertada en momentos difíciles
para culminar esta meta.*

DESCENTRALIZACIÓN VS. CENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA, UN ANÁLISIS DE SU IMPACTO ECONÓMICO SOBRE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Autora: Francisco P., Petra V.

Tutora: Pérez Silva; Iraida

Fecha: Febrero 2014

RESUMEN

La autonomía de los estados y municipios es tema de importancia debido a la filosofía federal contenida en los instrumentos legales de Venezuela, que se ha expresado en el proceso de Descentralización; de allí el propósito del presente estudio, cuyo objetivo consistió en Diagnosticar las consecuencias económicas de los procesos de Descentralización y Centralización sobre los estados y municipios de Venezuela. A tales efectos se efectuó una investigación mediante el enfoque cualitativo, enmarcada en una investigación documental tipo descriptiva, no experimental. Se recurrió a técnicas e instrumentos como observación no estructurada, revisión de documentos, evaluación de experiencias personales e interacción con grupos. La presentación de resultados fue en forma y esquema de tipo narrativo. Entre las conclusiones obtenidas tenemos que la Descentralización es un elemento fundamental para balancear el presidencialismo; contribuyó a expandir la frontera económica del país por medio de gobernaciones y alcaldías generando un nuevo tipo de servidor público que respondía a las exigencias locales. El régimen actual de Venezuela presenta una tendencia centralista y no distingue un sistema democrático y pluralista, asegurando la participación ciudadana, más allá de ubicación ideológica o política. La existencia de estructuras de base comunitaria, son necesarias para apoyar la gestión pública ya que identifican problemas significativos de la comunidad. Debe continuarse con la transferencia estado-municipio y la transferencia estado-sociedad, por ser motores de la descentralización. La municipalización y los consejos comunales son estructuras básicas que acercar la gestión pública al ciudadano.

Palabras Clave: Federalismo; Descentralización, Autonomía; Centralismo, Consejos Comunales.

DECENTRALIZATION VS. CENTRALIZATION IN VENEZUELA, AN ECONOMIC ANALYSIS OF ITS IMPACT ON STATES AND CITIES

Author: Francisco P., Petra V.

Tutor: Pérez Silva; Iraida

Date: Febrero 2014

SUMMARY

The autonomy of the states and municipalities is an important issue because of the federal philosophy contained in the legal instruments of Venezuela that has been expressed in the process of decentralization and hence the purpose of this study, whose objective was to Diagnose the economic consequences of the processes of decentralization and centralization on states and municipalities of Venezuela. To this end an investigation was performed using the qualitative approach framed type a descriptive documentary research, not experimental. He turned to techniques and instruments and unstructured observation, document review, evaluation of personal experience and interaction with groups. The presentation of results was in a narrative shape and scheme.. Among the conclusions we have Decentralization is a key element to balance presidentialism; contributed to expanding economic frontier country through governors and mayors generating a new type of public servant who responded to local demands. The current regime in Venezuela has a centralist trend and does not distinguish a democratic and pluralistic system, ensuring citizen participation, beyond ideological or political location. The existence of community-based structures are needed to support governance and identifying significant community problems. Should continue with the state-municipality transfer and the state-society transfer for being engines of decentralization. Municipalization and community councils are basic structures that bring governance to the citizens.

Keywords: Federalism; Decentralization, Autonomy; Centrality, Community Councils

INDICE GENERAL

Dedicatoria	iv
Agradecimiento	v
Resumen	vi
Introducción	ix
CAPÍTULO I - EL PROBLEMA	12
Planteamiento del Problema	24
Objetivos de la Investigación	25
Justificación	26
CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	28
Antecedentes	28
Bases Teóricas	31
Referentes Legales	44
Términos Básicos	46
CAPÍTULO III - MARCO METODOLÓGICO	49
CAPÍTULO IV - DESARROLLO DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA	52
CAPÍTULO V - RESULTADOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	59
CAPÍTULO VI - RETORNO DE UN PROCESO DE CENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA	63
CAPÍTULO VII - CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL PROCESO DE LA RECENTRALIZACION EN LAS ENTIDADES POLÍTICO TERRITORIALES DE VENEZUELA	72
CONCLUSIONES	79
RECOMENDACIONES	81
LISTA DE REFERENCIAS	83

INTRODUCCION

El proceso de descentralización en Venezuela que inició a finales de los años 80, sustentado en los preceptos constitucionales contenidos en la Constitución de la República de Venezuela del año 1961 y expresados en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, se desarrolló durante sus primeros diez años con una alta aceptación por parte de la población venezolana, que percibían la resolución de muchos de sus problemas y necesidades más sentidas por parte de sus órganos de poder más cercanos, como lo representan los estados y municipios.

Los años posteriores a la elección del presidente Hugo Chávez en diciembre de 1998, modificaron significativamente esta política de descentralización, dando un vuelco total, restableciendo las competencias otorgadas a las entidades político territoriales; afectando las atribuciones legales conferidas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, prestación de servicio por parte de los estados y municipios a las comunidades, y los ingresos correspondientes por Situado Constitucional y demás transferencias de recursos.

Precisamente, alrededor de las consideraciones presentadas gira el presente trabajo investigativo, cuyo propósito consistió en diagnosticar parte de las consecuencias económicas de los procesos de Descentralización y Centralización sobre los estados y municipios de Venezuela partiendo de las acciones centralizadoras del Poder Nacional llevadas a cabo en los últimos quince años.

En el presente trabajo se desarrolla esta problemática en siete capítulos. Para iniciar, se encuentra el Capítulo I, el Problema, sección en la que se efectúa de manera detallada el planteamiento del problema, se determinan los objetivos de la investigación y se formula la justificación del estudio, en atención a los beneficios que el mismo puede generar.

Seguidamente, se presenta el Capítulo II, Marco Teórico Referencial, en donde se exponen al lector los antecedentes investigativos recopilados, así como las bases teóricas que dieron sustento conceptual a la investigación, incluyendo una sección con la definición de términos básicos.

A continuación, se encuentra el Capítulo III, Marco Metodológico, en el que se precisan los momentos y procedimientos metodológicos del estudio: método y naturaleza de la investigación, técnicas e instrumentos de recolección de datos y técnicas de análisis de la información.

Luego, en el Capítulo IV, se inicia la presentación y análisis de resultados. Por ser una investigación documental se desarrollo por capítulo cada uno de los objetivos específicos de la investigación. Por tanto esta sección expuso el Desarrollo del Modelo de Descentralización en Venezuela esbozando algunos rasgos del proyecto sociopolítico venezolano de comienzos de los años ochenta que explican el inicio de la reforma del estado y la propuesta de descentralización político-administrativa que contiene.

Posteriormente, el Capítulo V, describe los resultados de dicho proceso descentralizador donde se describen los resultados de las acciones tomadas después de la implementación de esta política.

Continúa el Capítulo VI, referido a los aspectos que presenta el retorno de un proceso de centralización en Venezuela haciendo referencia a las modificaciones en marco legal que revierten o limitan las competencias transferidas.

Después prosigue el Capítulo VII, sobre las Consecuencias Político-Administrativas y Económicas del Proceso de la Recentralización en las Entidades Político Territoriales de Venezuela donde se expresan los efectos derivados del análisis de los capítulos anteriores, para luego presentar las secuelas que trae para los estados y municipios.

Para finalizar, se exponen las Conclusiones y Recomendaciones generadas por el estudio.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Desde la antigüedad el estado se refleja como un aspecto social, de naturaleza política, en el cual se agrupan personas que poseen intereses similares estableciendo entre sí una serie de relaciones, intercomunicación de ideas y servicios, que se fundamentan en la división de tareas. Los individuos interactúan con el estado y viceversa; ya que lo sienten, lo ven actuar y es notoria su presencia, bien sea través de un órgano jurisdiccional o un servicio público.

Para poder desempeñar sus funciones y desarrollar diversas actividades, en el estado debe ocurrir la separación de poderes. Esta teoría propuesta a partir del siglo XVI por pensadores como Locke y Montesquieu establece que esta división debe efectuarse de acuerdo al contenido de las funciones fijando las respectivas competencias, de tal manera que no ocurra la interferencia en la actividad. A esta separación de poderes se conoce como formas de gobierno.

Por otra parte, el estado requiere de un territorio para la fijación sedentaria de su población en un determinado lugar geográfico, que servirá como terreno para vivir, desplazarse, realizar actividades de subsistencia, entre las más resaltantes. Para ejercer su poder según la distribución espacial del territorio se utiliza el concepto de formas de estado, donde se asocia los términos de estados unitarios, federales y confederados.

Es así, como el estado federal nace como una solución a los problemas de las regiones independientes del gobierno nacional; originándose también por la necesidad de garantizar la libertad y autonomía, evitando un gobierno

central absorbente. En el caso de Venezuela, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, establece en su artículo 4 que: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución.....”; así como en el artículo 6: “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”

Dado estos preceptos, la constitución de 1999 define a la República de Venezuela como estado federal, y consagra los siguientes principios:

- Venezuela es un estado federal expresado en los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad;
- el gobierno venezolano es democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables;
- la organización territorial lo divide en estados, un Distrito Capital, dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en municipios y consagra además la garantía de la autonomía municipal y la descentralización político administrativa.

Es por ello que para definirse el federalismo en Venezuela, debe considerarse lo expresado por González (2003) en su artículo Bases Constitucionales de las Relaciones Intergubernamentales en Venezuela, quien indica:

El federalismo venezolano se define fundamentalmente por la asignación de

competencias exclusivas muy escasas a los Estados y abundantes al Poder Nacional y a los Municipios, lo cual impone una política de descentralización si se quiere dar contenido a la declaración de Estado Federal Descentralizado, y el establecimiento de relaciones intergubernamentales que son inherentes a la existencia de niveles territoriales autónomos, con potestades legislativas, administrativas y tributarias. (p.30)

Por otra parte, para reforzar las atribuciones de las regiones dentro del Estado Federal, Gamas (1996) en su artículo El Estado Federal: Orígenes, Realidades y Perspectivas comenta:

Un aspecto trascendente del Estado Federal es que los estados que lo forman gozan de una zona significativa de competencia, es decir que sus facultades sean suficientes para establecer un equilibrio real con el poder nacional siempre dotado de facultades que revisten mayor transcendencia y fuerza real. Este balance es fundamental y la formula más eficiente para lograrlo es la Descentralización... (p.138)

En ese mismo artículo, Gamas menciona que la existencia de la descentralización depende de la ocurrencia de los siguientes aspectos:

- a) que existan determinadas atribuciones y facultades que deben descentralizarse, es decir reconocer que hay intereses autonómicos en el plano regional, que merecen atención regional;
- b) la gestión de estos intereses autonómicos debe efectuarse a través de órganos que tengan y mantengan independencia del poder central, que no exista la presencia de una relación de jerarquía. Así mismo, en

estos órganos debe predominar la elección popular, lo cual representa el sentido democrático de la descentralización;

- c) se requiere de la administración plena en los recursos necesarios para ejercer los intereses regionales, tanto financieros como materiales;
- d) por tratarse de una función que se deriva por la delegación del poder central, debe ocurrir la autonomía de gestión y financiera en las regiones.

En el caso de Venezuela, desde 1811 adopta la forma federal de estado, que puede decirse que ha perdurado hasta nuestros días, aún cuando no siempre con la efectividad descentralizadora que han expresado los textos constitucionales. Un ejemplo de ello, lo refleja Brewer C. (2004) en su artículo El Federalismo en la historia política venezolana, donde manifiesta:

El segundo pilar de nuestro sistema político ha sido la organización centralista del Estado, bajo cuyo dominio el poder local fue minimizado hasta convertirlo en un poder prácticamente inexistente durante las primeras décadas de este ciclo histórico. Debemos recordar que el municipio de la Constitución venezolana de 1961, que estatuye un municipio casi ideal, sólo comenzó a tener alguna realidad en la vida cotidiana del país a partir de 1989. Todo ese lapso, incluyendo el correspondiente al de la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, corresponde a un período de transición del municipio anterior, construido en la autocracia, pero sin ninguna relación con la democracia (p.19)

Como se puede apreciar, Brewer C. reflexiona sobre la incongruencia de un estado que constitucionalmente es federal, pero operativamente centraliza toda su acción. Más adelante el autor manifiesta:

La propia democracia planteó la exigencia de que el poder se desparramara por todo el país, pero eso no lo entendió el liderazgo tradicional por cuanto eso exige despartidización y descentralización del poder, y justamente todo el régimen de un Estado democrático centralizado de partidos es contrario a la descentralización y a la despartidización (p.20)

Y es la misma exigencia de la democracia, la que genera en el país los cambios ocurridos a partir del año 1989. El estado venezolano, etiquetado como federal en la constitución de 1961, era altamente centralizado. No solo existía un centralismo político sino también centralismo administrativo, así como ausencia de responsabilidad política y carencia de mecanismos para la participación ciudadana. De manera paralela, la sociedad civil exigía una mayor intervención en la elección de sus autoridades regionales. Esa centralización político administrativa comenzaba a quebrantar la legitimidad y estabilidad del sistema político venezolano.

Es por ello, que en 1985 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) integrada por representantes de los diversos partidos políticos, gremios, asociaciones de empresarios y sindicalistas, universidades y agrupaciones ciudadanas. Esta comisión tenía como objetivo el estudio de las relaciones entre el estado y la sociedad venezolana, presentando como parte de sus resultados la necesidad de redefinir estas relaciones, y dotar a la sociedad de la capacidad necesaria para ejercer un control efectivo sobre sus gobernantes, definiendo las competencias en cada uno de los niveles del estado recuperando el federalismo establecido en los textos constitucionales (pasados y vigentes), por lo que propone la aplicación de la norma constitucional establecida en el Artículo 22 de la Constitución de 1961 que permitía la elección de los gobernadores de estado, lo cual conlleva a la

sanción de la ley correspondiente en agosto de 1988 y permite la primera elección de estos funcionarios en diciembre 1989.

Esta reforma tiene un efecto determinante en el proceso de descentralización, tanto en lo político, como administrativo y financiero; provocando el inicio de la transferencia de competencias del Poder Nacional hacia los estados y los municipios que se preveía en el artículo 137 de la Constitución de 1961, de donde resultó la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) en diciembre 1989. Los aspectos fundamentales que allí se regularon fueron:

- Transferencia de competencias: se asignaron a los estados en forma exclusiva competencias que antes pertenecían al Poder Nacional en el ámbito tributario, así como la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes, autopistas, puertos y aeropuertos públicos de uso comercial, lo cual se regularía conforme a la legislación estatal que debía dictarse. Debido a que no se asignaron recursos para ejercer la competencia sobre la vialidad terrestre, diversos estados crearon peajes en autopistas y carreteras;
- Transferencias de servicios: se previó un mecanismo contractual para transferir a los estados determinados servicios, establecimientos u organizaciones que prestaba el Poder Nacional dentro de las competencias concurrentes, en áreas como: educación, salud, nutrición, protección de la familia, y en especial del menor (actualmente denominado protección al niño, niña y adolescente); la protección de las comunidades indígenas; la cultura, el deporte, la educación física, la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, y otras. Con la suscripción del convenio de transferencia se

preveía que pasaban a los estados los bienes, el personal y las asignaciones presupuestarias que utilizaba el Poder Nacional en esos servicios;

- Transferencias de recursos: se aumenta el Situado Constitucional del 15 al 20%, como mínimo, de los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto del Poder Nacional y se mejora su base de cálculo (se incluye porcentaje sobre mayor rendimiento de los ingresos estimados). Por decisiones posteriores se profundiza la transferencia de recursos con la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en el año 1993, y se previó que éste tendría una participación en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para ser distribuido entre los estados y los municipios. Se sanciona la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) en el año 1996, con fundamento en el artículo 136, ordinal 10, de la Constitución de 1961. Esta asignación comprende un monto que equivale al 25%, como mínimo, de la recaudación de la renta minera y de hidrocarburos, integrada por los tributos y las regalías previstos en la Ley de Minas y en la Ley de Hidrocarburos, respectivamente.

Adicionalmente, el Ejecutivo Nacional comienza a celebrar convenios de coejecución con los estados para desarrollar proyectos nacionales, generalmente con fondos provenientes de préstamos concedidos por organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento).

Como puede verse, durante esta década, la descentralización toma como objeto el incremento de competencias y recursos de los estados, pero sin embargo, en la LOD se regula el situado de los municipios, el cual se

aumenta progresivamente desde 6,5% de los ingresos ordinarios de los estados hasta llegar al 20% en el 2000.

Los procesos de transferencias de competencias se cumplieron en una medida significativa, pero en cuanto a la transferencia de servicios, la falta de cancelación de los pasivos laborales del personal transferido (que no se ha realizado aún hoy día), impidió que los estados asumieran plenamente los servicios que habían solicitado.

En realidad, los mayores éxitos de la descentralización se aprecian en dos aspectos: en lo político dado que este proceso reafirmó la autonomía de los estados y municipios, legitimando los actores del proceso y permitiendo el surgimiento de un nuevo liderazgo en esos ámbitos territoriales; y en la transferencia de recursos con lo cual se atendió de una forma más satisfactoria algunas de las necesidades de los pobladores respectivos.

Con todas sus fallas, la descentralización desde un punto de vista político administrativo presentó resultados favorables para el país, entre los cuales se pueden mencionar:

- la elección de los gobernadores y alcaldes así como el voto nominal de diputados y concejales;
- la administración de competencias relacionadas con papel sellado, salinas, explotación de minerales no metálicos, aeropuertos, puentes, puertos, carreteras y autopistas; lo que permitió la generación de ingresos, especialmente para los estados. El manejo de estas competencias permitió el incremento de la inversión y del gasto público en estos y otros sectores, lo que demostró cuán eficiente y eficaz es o no, el hecho de que el gobierno se acerque más a las

necesidades y problemas de la región o municipio; lo que a su vez mejoró los niveles de gobernabilidad;

- la generación de nuevos ingresos públicos por parte de los estados y municipios derivados de la administración de las competencias transferidas, así como la ejecución de los Planes de Inversión de estas entidades político territoriales produjo un impacto favorable en el resto de los sectores de la economía local, como el caso de la construcción, la tecnología (sistemas de información), entre otros. Es oportuno mencionar, que estas competencias no fueron accesibles a todos los estados del país; por lo cual muy pocos lograron ejercerlas;
- referente a la transferencia de los servicios los logros a reseñar son más pequeños, es por ello que también hubo un menor avance porque éstas son las competencias más difíciles de lograr. Los sectores en los cuales se efectuó la transferencia fueron salud, educación, deporte, servicio de atención al menor (actualmente niños, niñas y adolescentes) y el servicio de atención al anciano (adulto mayor).

Es oportuno destacar en cuanto a los servicios transferibles, que el proceso dio resultados limitados debido a diversas razones entre ellas la indefinición del Poder Nacional que no estableció una política clara, coherente y precisa en materia de transferencias, lo que trajo como consecuencia que cada Ministerio enfocara el proceso de una manera particular, y por eso se lograron avances tan distintos.

Es conveniente reconocer, que la descentralización evidenció las diferencias entre regiones económicamente más prosperas y florecientes, y las que no son. Es por ello, que con la finalidad de alertar sobre la profundización de estas disparidades, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), adscrito a la Organización de las Naciones Unidas, en el Reporte de Desarrollo Humano publicado en 1996, advierte al gobierno venezolano de esta situación y recomienda que se tomen las medidas compensatorias para disminuir las desigualdades entre las regiones de Venezuela, que fundamentalmente son producto de las estructuras económicas, políticas y sociales prevalecientes en el país. También es importante destacar, que el proceso de descentralización debe ser visto como un medio que complementa los esfuerzos para incrementar la capacidad general del estado, ya que fortalece su capacidad subnacional de administración.

Por otra parte, la evaluación de resultados de la descentralización, realizada en 1998 por el Banco Mundial, con el PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), concluye:

- En lo político: la elección de los gobernadores y alcaldes introdujo el surgimiento de un nuevo liderazgo, una regionalización y una municipalización de la vida política, con sus características particulares, a menudo muy diferentes de las que se observan en el ámbito nacional;
- En lo administrativo: se evidencia la existencia de una importante capacidad para el manejo de recursos, así como de proyectos y programas, no desarrollada en su totalidad, y una mayor satisfacción del ciudadano con los servicios públicos. De igual manera, el proceso de descentralización generó nuevas organizaciones y formas de participación ciudadana y del sector privado, que contribuyeron con una institucionalidad más eficiente;
- En lo electoral: se establece una relación directa entre los electores y los elegidos, mediante la personalización del sufragio, lo que condujo

al establecimiento del sistema electoral mixto en sustitución del sistema de listas cerradas y bloqueadas.

Cabe señalar, que el proceso de descentralización no se profundizó totalmente a los municipios, ya que La LOD no le abrió la posibilidad de descentralizar servicios, como tampoco lo hace ninguna otra disposición legal. El decreto de creación del FIDES menciona este aspecto, pero lo hace de manera tal que no es posible proceder a la transferencia de competencias concurrentes hacia los municipios mientras esas competencias no estén claramente delimitadas.

El proceso constituyente que trajo como resultado la CRBV de 1999, debió perfeccionar la democracia mediante el reforzamiento descentralizador de la federación, transformando la tendencia histórica de limitar las competencias de los estados y, por tanto, asignarles más atribuciones acordes con las realidades contemporáneas.

Pero este instrumento marco de nuestro contexto legal, no incorporó estos aspectos observándose una precaria indicación de competencias que serían exclusivas de los estados, las cuales en general son sólo en forma parcial, pues su ejercicio se regula por medio del Poder Nacional.

A partir del año 2000, comienza a evidenciarse una paralización del proceso de descentralización político administrativa, y más recientemente un retroceso pues se insiste en la recentralización de algunas áreas como salud, educación, administración de peajes y la gestión policial, entre otras; en el marco de una política de concentración de competencias en el Poder Nacional.

La evolución posterior a la promulgación de la CRBV de 1999 ha mostrado una fuerte tendencia hacia la centralización, precisamente en el aspecto en que el proceso cumplido en la última década del siglo XX había tenido mayor éxito: en cuanto al porcentaje de la administración de los dineros públicos que se colocan bajo la gestión de los entes descentralizados territorialmente. La reducción porcentual de los recursos de los estados y municipios se hace de varias formas teniendo mayor impacto la subestimación de los ingresos en el Presupuesto Nacional afectando los cálculos en la distribución del Situado Estatal y Municipal.

Así mismo se aprecia como después de la derrota de la reforma constitucional de 2007, el Ejecutivo y el Legislativo Nacional, aprueban una serie de leyes y medidas para recentralizar al Estado; entre ellas:

- La Ley de Contribución Especial Sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos (2008) (Ley de Ganancias Súbitas),
- Reforma de la Ley que crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica (2008),
- Reforma en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (2009),
- Ley del Consejo Federal de Gobierno y Fondo de Compensación Interterritorial (2010),
- Ley Especial de Liquidación de Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (2010);
- Reforma a la Ley de Asignaciones Económicas y Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) (2010).

De igual forma, se observan acciones orientadas a fortalecer el ejercicio centralista del poder manifestado como Descentralización Desconcentrada; relacionando los procesos de planificación, desarrollo y participación ciudadana, con una propuesta de desconcentración, nueva institucionalidad informal que se evidencia en las misiones y en una nueva forma organizativa conocida como Consejos Comunales.

Como consecuencia de estas acciones jurídico- administrativas, las entidades político territoriales han visto disminuidos los fondos que le corresponden por situado constitucional, para el financiamiento de los gastos de personal, el pago de servicios, la ejecución de programas sociales y obras de infraestructura para la mejora de la población.

Como apreciación general se señala que desde comienzos de los años noventa se revierte la tendencia hacia la centralización del poder que se había iniciado desde el gobierno de Guzmán Blanco, pero enseguida se ve como este proceso fue de corto aliento y que en menos de una década ya la reacción centralista se impone nuevamente. Pero ahora, bajo una apariencia de descentralización, se hace cada vez más evidente el surgimiento de un centralismo.

FORMULACION DEL PROBLEMA

Sobre la base de los elementos expuestos, se formularon las siguientes interrogantes, con la intención de ir construyendo un camino que permitiera el abordaje de la temática seleccionada que se plantea la siguiente manera: ¿Cuál ha sido el efecto económico que los procesos de Descentralización y Centralización han traído para las entidades político territoriales de Venezuela?

¿Cómo fue la experiencia de Descentralización que se desarrolló en Venezuela a partir de la década de los años 80?

¿Fue positivo para las entidades político territoriales, este proceso de descentralización?

¿Qué elementos demuestran la presencia de un proceso de Centralismo?

¿Cómo se afectaron económicamente los estados y municipios con el retorno del Centralismo?

Ante estas interrogantes, se propusieron los siguientes objetivos:

Objetivo General

1. Diagnosticar las consecuencias económicas de los procesos de Descentralización y Centralización sobre los estados y municipios de Venezuela.

Objetivos Específicos

1. Reseñar el desarrollo del modelo de Descentralización en Venezuela;
2. Describir los resultados del proceso de Descentralización en las distintas entidades político territoriales de Venezuela a partir de 1990;
3. Presentar los aspectos que demuestran el retorno de un proceso de Centralización en Venezuela;
4. Identificar las repercusiones económicas en las entidades político territoriales de Venezuela ante un proceso de Centralismo.

Justificación

La autonomía de los estados y municipios se encuentra enmarcada históricamente en las constituciones que han regido el marco jurídico venezolano, debido a la filosofía federal contenida en estos instrumentos legales.

La mayor demostración de Descentralización se observó en Venezuela en los años 90 cuando, fundamentalmente los estados y en menor proporción los municipios, lograron tener facultades para toma de decisiones en algunas áreas como salud, educación, vialidad, seguridad. Esta tendencia autonómica se frena a partir de la constituyente de 1999 que dio origen a la Constitución de ese mismo año. A partir de esa fecha, con mayor empuje desde 2007 se han aprobado un conjunto de leyes de orden centralista que han modificado significativamente el funcionamiento de las entidades político territoriales y su capacidad de respuesta ante los problemas de sus comunidades.

Con esta investigación, se busca diagnosticar cuál ha sido ese efecto económico que ha tenido en los estados y municipios la aprobación de estas nuevas leyes con tendencia centralista, en contraste con la concepción existente de la CRBV de 1999 que establece una visión de la descentralización como política de estado (artículo 158).

La trayectoria de la investigación, la cual responde a la línea de investigación propuesta por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo (INFACES), relacionada con el Desarrollo Económico y Estudio de Gobierno; permitió resumir el comportamiento del proceso de descentralización y centralización en Venezuela y su impacto en las entidades político territoriales.

Además, la presente investigación es de gran utilidad para los investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y demás facultades de la Universidad de Carabobo, ya que servirá de antecedentes teóricos en ésta área. De igual manera sirve como referencia para el reforzamiento de otras investigaciones que se refieran al tema que en esta oportunidad se plantea. Así mismo, dicha investigación permitirá expandir los conocimientos y experiencia sobre el área así como también las bondades o limitantes que ofrece dicho estudio.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

El marco teórico referencial permite ampliar el horizonte de estudio y sirve de guía al investigador sobre como habrá de llevarse a cabo el mismo. Ofrece un cuerpo de teorías, enfoques teóricos, investigaciones y antecedentes en general considerados válidos para el correcto enfoque de esta investigación, permitiendo una apropiada interpretación de los resultados orientada por un diverso referente teórico útil para los propósitos del estudio, el cual se desarrolla a continuación.

Antecedentes

Colina, B. (2002) presentó como trabajo de grado para obtener el título de Especialista en Gerencia Tributaria otorgado por Área de Estudios de Post Grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo, la investigación denominada “El proceso de descentralización fiscal y competencia de los estados particularmente en el caso del estado Carabobo”; cuyo objetivo fue: Analizar el desarrollo de la condición fiscal de los estados en el marco del proceso de descentralización. Se trato de un trabajo efectuado bajo un diseño de tipo descriptivo, apoyado en una investigación documental. Como respuesta a los objetivos planteados, el investigador concluye que lo que ha ocurrido en los Estados desde el punto de vista fiscal, es una descentralización funcional donde se ha logrado una separación de funciones y competencias, pero sin una fuerte consistencia legal, ante la ausencia de la Ley de Hacienda Publica

En el mismo orden de ideas; Barreto, Y. (2003) expuso su trabajo de grado “La Descentralización Venezolana y la Evolución de la Política Cultural,

Estudio Comparativo entre el Consejo Nacional de la Cultura y el Municipio Valencia (Período 1990-2002), presentado ante el Área de Estudios de Postgrado de la Universidad de Carabobo para optar al Título de Magíster en Ciencias Política, Mención: Gerencia Pública. Dicha investigación determinó la relación que existe entre la descentralización venezolana y la evolución de la política cultural; mediante el estudio comparativo entre el Consejo Nacional de la Cultura (CONAC) y el Municipio Valencia del Estado Carabobo, durante el período 1990-2002. Se trata de una investigación documental de tipo comparativo y descriptivo. Los resultados confirmaron que los factores organización y financiamiento se encuentran relacionados al proceso de la descentralización política.

Posteriormente, Vásquez, D. (2007) elaboró un trabajo de grado titulado “Efecto de la Descentralización en el Desarrollo Económico de una región, medido como bienestar social (1986 -1996). Caso: Servicio Público de Agua Potable” presentada en el Área de Estudios de Post Grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo, para obtener el título de Magíster en Economía de Empresas. Su objetivo fue: Determinar el efecto de la descentralización del Servicio de Agua Potable en el Desarrollo Económico de la Región Central, medido como bienestar social, años de estudio 1986 – 1996. La metodología empleada para llevar a cabo este trabajo de investigación consta de dos etapas: en una etapa se realizó una detallada revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias. Esta investigación fue de carácter descriptivo, y señalo como una de sus conclusiones, que la descentralización del servicio público, ofrece incremento en el desarrollo económico de la región.

Más recientemente, Chacin M. (2010) presento el trabajo de grado que tiene como título “Impacto del proceso de centralización del Aeropuerto

Internacional Arturo Michelena, a nivel de la Tributación Estatal del estado Carabobo”, presentado en el Área de Estudios de Post Grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo, para obtener el título de Especialista en Gerencia Tributaria. La investigación presento como objeto analizar el Impacto del Proceso de Centralización del Aeropuerto Internacional Arturo Michelena, a nivel de la Tributación Estatal del Estado Carabobo, tomando en cuenta para ello los fundamentos legales y Fiscales en los que se apoya dicho Proceso. La investigación se ubico en la modalidad de campo, de tipo descriptivo-evaluativo, apoyada en análisis documental. Finalmente, se pudo determinar que se requiere de un estudio profundo sobre las verdaderas necesidades y prioridades de inversión de la terminal aérea, en ese sentido no tiene gran relevancia quien ejerza la administración del Aeropuerto Arturo Michelena, siendo lo verdaderamente importante, que los recursos obtenidos por la recaudación de los Tributos, sean, oportunamente reinvertidos en sus instalaciones, en aras de satisfacer eficientemente las necesidades de los usuarios, y, mantener con igual eficiencia la seguridad de las instalaciones de dicha terminal.

Bases Teóricas

El Estado

La palabra estado deriva del latín status, que significa modo de ser, posición, situación, calidad; así podemos decir, estado de salud o estado republicano. En el primer caso, se refiere a una persona y en el segundo caso, a una forma de gobierno. Este es el significado de la palabra Estado que da la etimología.

En la antigüedad, especialmente en Grecia, al estado se le llamó polis o ciudad-estado; en Roma, se le llamo civitas, y en la edad media, se le llamaba terra. Fue Maquiavelo en el siglo XVI en su obra “El Príncipe” quien lo utiliza por primera vez, para designar el objeto de la ciencia del derecho constitucional. Esta palabra fue aceptada legalmente en el Tratado de Westfalia, del 24 de octubre de 1648, donde se firmo la paz o fin de la guerra de los 30 años, entre Alemania, Suecia y Francia.

Según Farías (2001), el concepto de estado:

...indica y describe una forma específica de ordenamiento político que empezó a adquirir cuerpo a partir del siglo XIII, desarrollándose a través de los conflictos entre iglesia, baronía, señorío, monarcas y burguesía mercantil en torno a la unificación de las estructuras de poder territorialmente fragmentadas (p.17)

El ordenamiento jurídico del estado es soberano, esto significa, que organiza su estructura de poder, al darse sus normas jurídicas, haciéndolo independiente de cualquier otro ordenamiento jurídico. Se dice que el estado es una sociedad territorial, para explicar la validez del ordenamiento jurídico, porque las normas jurídicas de un estado son dictadas para regir dentro de

su territorio. Por tanto, el concepto de territorio tiene dos sentidos: a) material: que es aquella parte de la superficie terrestre que esta delimitada por fronteras; y b) jurídico: ya que el territorio de un estado es el límite de validez del ordenamiento jurídico.

El Estado y sus Formas.

La forma de estado apunta a definirnos cuál es la consistencia de poder cuyo titular es el estado; desde el punto de vista jurídico se trata de saber cuál es la estructura interna, si éste posee un único titular o responde a diferentes centros de poder.

Así tenemos que los estados en su estructura no se presentan de modo idéntico, pues existen varias modalidades, tales como:

- Estados Unitarios: es aquel que no posee sino un centro de impulsión política y gubernamental. El poder político, en la totalidad de sus atributos y funciones, revela a un titular único y todos los individuos colocados bajo la soberanía de éste obedecen a una sola y misma autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y son regidos por las mismas leyes.

Según Ossorio (1963), está presente la centralización política como forma de organización por lo que “la actividad pública corresponde a órganos cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional” (p.121).

- Estados Compuestos: es aquel que posee una estructura compleja, en el cual pueden existir varios centros de impulsión de naturaleza jurídico-política y cuyos habitantes pueden llegar a estar regidos por

varios textos constitucionales y por leyes emanadas de órganos legislativos diferentes de igual o distinta jerarquía. Este tipo de estado comprende la Unión de Estados, que hoy en día no se cuenta con ningún ejemplo de este tipo ya que han sido formas de agrupación política esencialmente dinásticas; y la Confederación de Estados, es aquella forma de estado compuesto que tiene un fundamento en un tratado internacional entre los miembros para fines defensivos con intención de perpetuidad, dando origen a un poder que se ejerce de manera inmediata sobre los estados confederados y de manera mediata sobre la población de cada uno de ellos.

Por tanto, la Confederación de Estados forma parte del dominio del derecho internacional, ya que no ejerce poder inmediato sobre los ciudadanos de cada estado y en todo caso prevalece la competencia y el derecho de cada estado particular comenta García (2002). Así mismo, Jellinek (1943) afirma que: “La confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los estados confederados, sino que, más bien, se obligan a estos mutuamente, con el fin de conservar su soberanía, bien, solo en común o al menos a hacerlo en común, bajo determinadas circunstancias” (p.616).

El Estado Federal

Toda aquella forma de estados compuestos, integrados por un conjunto de estados miembros y que tiene su origen bien en la decisión de unirse varios estados soberanos e independientes, o bien en la decisión de un poder constituyente que decide cambiar la forma unitaria de un estado por la forma federal, debe considerarse como estado federal.

Para García (2002) la noción de un Estado Federal significa:

Una forma de división del poder político no solo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras (p.217).

Opina Linares (1956), que en el Estado Federal:

...las atribuciones políticas esenciales están distribuidas o repartidas en dos órdenes gubernativos diferentes: el gobierno central y los gobiernos locales, que coexisten armónica y coordinadamente dentro del mismo territorio; o sea, que las tendencias centrípeta y centrífuga se mantienen en un equilibrio más o menos perfecto (p.180).

Las exigencias de la modernidad conllevaron a la transformación del federalismo primitivo, que se trataba de pactos y alianzas de varios jefes de familia, municipios, grupos de pueblos o estados; dando origen al nacimiento del estado federal. Al respecto sostiene Urbina (2004):

Es en sí una traducción moderna de los nuevos desenlaces de lo político - territorial. Es modernidad en su más genuina expresión llevada al ámbito colectivo y que alimentará la flama renovadora de los constituyentes norteamericanos de 1787 (...), más que los revolucionarios franceses de 1789 (p.101).

Es así, como al citar a los Estados Unidos de América y Francia como precursores del Estado Federal deben mencionarse los casos de otros Estados Americanos como Venezuela, Brasil y Argentina y Centro Americano (México).

En definitiva, el Estado Federal se trata de un Estado en donde se unen los conceptos de unidad y diversidad, centralización y descentralización, enmarcados en una conjunción de relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, instauradas todas en una reciprocidad complementaria, que de no existir en sus relaciones no podría existir el Estado Federal.

Origen del estado federal.

Al definir el estado federal, observamos, que tiene su origen bien en la decisión de unirse varios estados independientes, o bien en la decisión de un Poder Constituyente que decide cambiar la forma unitaria de un estado por la forma federal.

En el primer caso, tenemos como ejemplo los Estados Unidos de Norte América, donde nació el estado federal con la Constitución Norteamericana de 1787, y nace por razones de naturaleza practica. Los constituyentes de Filadelfia solo tenían dos esquemas de organización estatal, por un lado la Confederación de Estados, y por otro lado, el Estado Unitario Descentralizado. Los estados recién independizados de la corona inglesa desean conservar su autonomía, pero al mismo tiempo desean crear un poder lo suficientemente fuerte para llevar la cohesión y la unidad entre los recientes estados, y crear un poder en lo interno para vencer las asechanzas de los enemigos internos y externos.

El estado unitario tenía esta ventaja de crear un poder central lo suficientemente fuerte para alcanzar esa finalidad, pero tenía la desventaja de desconocer la soberanía de los nuevos estados. Ante estas necesidades de orden práctico, el constituyente de Filadelfia crea una categoría intermedia entre la Confederación de Estados el respeto y el reconocimiento de la

soberanía de los estados, y toma del estado unitario el Poder Central, que viene a ser el Poder de la Federación.

La expresión Estado Federal o Federación, no figura en el texto de la Constitución Norteamericana. Estas expresiones fueron creadas por la dogmática jurídica alemana, del siglo XIX, con el objeto de diferenciar esta nueva forma del estado, ya que tiene sus características propias, que la diferencia de la confederación de estados y del estado unitario.

La forma federal es adoptada generalmente, por aquellos estados que tienen una gran extensión territorial. En esta forma se permite un mejor gobierno de las distintas partes del territorio, es el caso de los Estados Unidos y de la anterior Rusia Soviética. También la forma federal se adopta con el fin de respetar las características nacionales de alguna parte de la población o para respetar y reconocer las características regionales como es el caso de Suiza, que es un estado pequeño.

Forma del estado venezolano

La constitución de 1811 que fue el primer texto organizativo de la Nación, dictado por el Congreso Constituyente que surgió después a los acontecimientos que se suscitaron a raíz del 19 de Abril de 1810, representa el punto de partida de la organización jurídico-política del estado y cuya carta fundamental estuvo inspirada por las concepciones ideológicas que motivaron el diseño de la Constitución Norteamericana y al apego de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre.

Históricamente; Venezuela no puede considerarse de una verdadera federación debido a que no ha existido en ningún tiempo, verdaderos estados o provincias con autonomía originaria en virtud de un pacto o compromiso

podiere haber convenido en renunciar a determinadas prerrogativas derechos en beneficios de un poder superior o nacional.

Las provincias que suscriben el pacto de aquel año (1811) no fueron en ningún tiempo verdadero centro de poder con peculiaridades características ni aun después de que la Real Cédula de 1777 la unificó en lo gubernativo y militar. Es importante recordar, que las provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela no eran más que distritos administrativos sin vida política e individual y sin soberanía.

Luego de la Constitución de 1811, nuestra vida republicana se ve marcada por periodos de más Centralismo y menos Federalismo y viceversa, aun cuando algunos textos constitucionales mantuvieron posiciones intermedias. El primer caso, es decir, más Centralismo es el que se presentó en los textos constitucionales de 1819 y 1821, sancionadas por el Congreso de Angostura y el Congreso General de Colombia en Cúcuta, respectivamente; siendo Simón Bolívar el promotor de ambos textos, y cuyo rasgo fundamental de los mismos fue la idea de implantación del Estado Centralista, y la manifestación de prejuicios antifederales (La Riva, 2004).

Luego de la caída de la unión colombiana en 1830, surgen en Venezuela dos grupos o tendencias que a partir de allí y hasta la conclusión de la Guerra Federal se mantendrán en pugna por el poder, lo cual obviamente se reflejó en los textos constitucionales de 1830 y el de 1858, que no se consideran constituciones propiamente federales, ya que estas conceptos solo se encontraban en una parte de la población, en contraposición a las ideas centralistas, autoritarias y personalistas de la clase militarista.

La Guerra Federal desarrollada entre 1859 y 1863 donde se enfrentaron los dos bandos políticos que venían luchando por el poder desde 1846: conservadores de tendencia centralista constituidos por la burguesía comerciante caraqueña, y los liberales de tendencia federalista conformados por militares ex luchadores de la Independencia recompensados con el otorgamiento de tierras; finaliza con la firma del Tratado de Coche, el 22 de Mayo de 1863 que consagró el triunfo nominal de la Federación, aunque en la práctica este principio político nunca pasó de ser una ficción. La firma de dicho Tratado que pone fin a la Guerra Federal, precede con la Constitución de 1864, promulgada por el Presidente Juan Crisóstomo Falcón.

Con respecto a esta Constitución de 1864, el Diccionario de Historia de Venezuela de Fundación Polar (1997), afirma que:

Es una de las principales constituciones de Venezuela, ya que, aunque su vigencia es de apenas 10 años, constituye por los menos en su texto, una transformación el sistema constitucional venezolano al establecer la forma federal del Estado, que no obstante no haberse aplicado en la realidad, negada quizás por ésta, ha sido formalmente la estructura del Estado venezolano y se podría decir que toda la evolución constitucional y política posterior de Venezuela ha sido el desmontaje del sistema federal, ya en la práctica, ya en la normativa, pero quedando siempre en todas las constituciones posteriores unas reminiscencias o reliquias federales (p.1013).

Aun cuando la federación en Venezuela surgió por razones circunstanciales, de conveniencia política e ideológica de quienes incurrieron contra el status imperante; pero carente de factores socio-políticos que pudieren haber impulsado una corriente lo suficientemente fuerte y justificable para el logro

de un pacto entre provincias autónomas que no existían, será considerada como el primer indicio de federalismo en Venezuela.

Es importante destacar, que algunos autores han dicho que la exposición que en el congreso de 1867 hizo Antonio Leocadio Guzmán, traduce con crudeza que la federación no surgió en Venezuela por un sentimiento multilateral de varios pueblos que quisieron darse una organización semejante a la que se formó con la Constitución Norteamericana de 1787. Dijo Antonio Leocadio Guzmán “no sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la federación, cuando no sabe ni lo que esta palabra significa... esta palabra salió de mí, porque otros dijeron centralismo”.

Desde el inicio mismo en que se instauró el federalismo en Venezuela hasta la constitución de 1961, y ahora incluyendo la de 1999, la esencia misma del sistema se ha visto profundamente debilitada. En efecto, la constitución de 1864 reservó al Poder Nacional la facultad de legislar en materia civil, mercantil y penal, situación ésta que se ha mantenido hasta ahora.

La constitución de 1925 promulgada bajo el régimen de Juan Vicente Gómez incorporó un dispositivo dirigido a regularizar la forma de elección de los presidentes de estado (hoy Gobernadores de Estado) que si bien eran escogidos mediante un proceso de elección indirecta, o sea por las Asambleas Legislativas, sin embargo en la practica el personaje que ocuparía la Jefatura de gobierno regional era designado por el Presidente de la República.

La nacionalización del Poder Judicial significó un nuevo embate y mengua por consiguiente, a la escuálida autonomía de los estados miembros. La reforma constitucional de 1945 arrebató a los estados la facultad de

organizar su propio poder judicial, cuya situación no arroja por ahora, signos fuertes de restituir esta facultad perdida.

La constitución de 1961 para no eliminar el carácter federativo que constituyo en muchas ocasiones enfrentamiento de criterios, escogió una salida como fue la de incorporar una disposición que no tenía precedentes en los textos constitucionales anteriores; así el Artículo 2 estableció que la República de Venezuela es un estado federal en los términos consagrados por esta Constitución. Merece especial consideración el pronunciamiento hecho en la exposición de motivos de esa constitución referente a la federación, cuando se dice que federación en Venezuela, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el constituyente esta en el deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permita. Es decir, Venezuela es una federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de las realidades venezolanas. En otras palabras se interpreto con esta reflexión un tipo de federalismo “Sui generis”.

En la CRBV del año 1999 se incorpora un nuevo dispositivo relativo a la forma de estado de Venezuela y que se encuentra contenido en el artículo 4 que establece lo siguiente que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal Descentralizado en los términos consagrados por esta constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Con respecto a la expresión Estado Federal Descentralizado, se estima que la misma es incorrecta, en cuanto a que una de las características fundamentales de la Federación es la descentralización no solo territorial, sino también en todas aquellas áreas que le permitan el manejo de sus asuntos sin la interferencia constante a sus instituciones, es decir disfrutando

del verdadero carácter autónomo que en el sistema federativo tienen los estados miembros y que con base a esa autonomía ellos se dan su propio régimen y establecen su propia organización.

La expresión “descentralización” que se añade a “Estado Federal” aparte de que es redundante, en cuanto que la descentralización esta implícita en el concepto mismo federativo, es además incongruente con la realidad fáctica y jurídica de un sistema federal medianamente cercano al federalismo clásico. Finalmente opina, que para ser consecuente con ese tipo o forma de estado peculiar, vivido e interpretado por la sociedad política venezolana, hubiese sido mejor mantener el contenido del artículo 2 de la derogada Constitución de 1961. El error estriba en querer enfatizar sobre el sistema federativo agregándole la expresión “descentralizado” que esta sobreentendida en un sistema federal. Conceptualmente, no hay duda de que la “Federación” supone la descentralización; pero esta no arrastra ni exige imperativamente la existencia de un sistema federativo.

Descentralización

La descentralización es un mecanismo que permite desconcentrar el poder y transferir competencias desde un ámbito o dimensión de poder a otra, la misma puede ser administrativa, funcional, presupuestaria, entre otras. Cabe señalar, que la característica principal del proceso de descentralización consiste en la transferencia de autonomía según lo que establezca la constitución y las leyes de la república en el ámbito, sector o competencia a descentralizar.

La modernización del estado y del sistema político administrativo ha sido un imperativo para el desarrollo. En ello ha estado implícita la gobernabilidad. En este proceso, la descentralización se plantea de dos maneras: para

disgregar las demandas y conflictos sociales y reducir mecánicamente los gastos de la administración central, y para promover el relanzamiento económico y la democratización política del Estado, que posibilitaría la integración y la participación de los sectores más amplios de la población.

A partir de los años 80 ante la debilidad de los estados centralizados para resolver la demanda de la población, irrumpe en toda la región un movimiento a favor de la descentralización territorial, transfiriendo competencias y servicios al nivel local, lo cual implica una reforma de la administración del estado y un intento por democratizar y legitimar la decisión, acercando los servicios a la sociedad civil.

La experiencia demuestra que la orientación del estado a la satisfacción de las necesidades sociales es un hecho inamovible y que sin legitimidad la estabilidad del sistema político se ve amenazada. Este modelo entonces plantea un estado eficaz en lo económico pero con equidad y solidaridad social.

En el contexto de las reformas de modernización del estado y de estrategias de reestructuración productiva en proceso en los países de América Latina, resalta la creciente importancia de las economías y productividad local. El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, sin aprovechar el potencial de los distintos territorios, lo que constituye una de las causas de la migración, despoblamiento del ámbito rural y aumento de la pobreza.

En tal sentido, la descentralización, trasciende el enfoque político administrativo tradicional y deviene en una estrategia más equitativa y territorial del desarrollo y de respuestas a las oportunidades pero también a los riesgos de la globalización, que tiende a privilegiar al sector exportador o

transnacional en detrimento de la pequeña y mediana empresa, que es en última instancia la mayor generadora de ingresos a importantes sectores de la población.

Referentes legales

A continuación se reseña el marco normativo donde se señalan las distintas leyes y reformas jurídicas que enmarcan la evolución de la descentralización en Venezuela:

- Constitución de la República de Venezuela (1961)
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) en diciembre de 1989 y posteriores reformas
- Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (25-11-93) y sus posteriores reformas
- Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) (27-11-96) y posteriores reformas
- Constitución la Republica Bolivariana de Venezuela (1999)
- Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2002)
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)
- La Ley de Contribución Especial Sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos (Ley de Ganancias Súbitas) (2008)
- Reforma de la Ley que crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica (2008)

- Reforma en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (2009),
- Ley del Consejo Federal de Gobierno y Fondo de Compensación Interterritorial (2010),
- Ley Orgánica del Poder Popular (2010)
- Ley Orgánica de las Comunas (2010)
- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010)
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Comunal (2010)
- Ley Orgánica de Contraloría Social (2010)
- Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010)
- Reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2010)
- Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010)

Términos Básicos

En este aparte se presentan algunos términos técnicos utilizadas recurrentemente en la investigación, siendo éstas:

Centralización: es una forma determinada de organización o administración pública que comprende una sola personalidad jurídica, en la que todos sus órganos internos, con sus respectivas competencias y recursos, subyacen (por vínculos de jerarquía) bajo el Nivel Central de Gobierno que puede incidir directamente en ellas.

Comuna: es un espacio socialista, que como entidad local, es definido por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos, y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que les sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del poder popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Consejo Comunal: es la instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Descentralización: es un proceso político de reacomodo del poder (redistribución territorial) y como tal es una herramienta para perfeccionar la democracia. Persigue un modelo de Estado democrático, descentralizado y participativo.

Desconcentración: es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

Entidades Político-Territoriales: se entiende por tales, a los Estados, Distrito Capital, Municipios, Distrito del Alto Apure y Distrito Metropolitano.

Estado: se entiende por estado como una forma de organización concreta, que posee un territorio delimitado por unas fronteras en las que habita un pueblo que posee un conjunto de deberes y derechos y se encuentra sometido a un ordenamiento jurídico específico.

Estado comunal: es la forma de organización político social, fundada en el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del Estado Comunal es la Comuna.

Presupuesto Participativo: es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan de Inversión Municipal

con el propósito de materializarlo en proyectos para permitir el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades, potencialidades y propuestas de las organizaciones vecinales, comunitarias y sectoriales ante el Consejo Local de Planificación Pública.

Sistema Nacional de Planificación: engloba la coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa en los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas, en concordancia con lo establecido el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, de conformidad con la Constitución de la República y la ley. Está integrado por: el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública, los Consejos de Planificación Comunal y los Consejos Comunales.

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

Según Balestrini (2005), el marco metodológico “es la instancia referida a los métodos, las diversas reglas, registros, técnicas y protocolos con los cuales una teoría y su método calculan las técnicas que se incorporan en la investigación para la obtención de los datos” (p.114). Para ello se establece un procedimiento ordenado que permita determinar lo significativo que conduzca a los hechos y acontecimientos hacia los cuales está encaminado el objeto de la investigación.

El método de investigación que se utilizo para el desarrollo de esta investigación es el científico, mediante el enfoque cualitativo de los datos. Para Hernández, Fernández y Baptista (2008) el enfoque cualitativo “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (p. 8). Más adelante, los autores expresan que las investigación con enfoque cualitativo “pueden definirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos” (p. 9) que se fundamentan en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los seres vivos, y que evalúa el desarrollo de los sucesos, por lo cual no existe una manipulación ni estimulación de la realidad.

De acuerdo a las características de la presente investigación, el estudio se enmarco en una investigación documental tipo descriptiva considerando que se buscó diagnosticar las consecuencias económicas de los actuales

procesos de Descentralización y Centralismo sobre las entidades político territorial de Venezuela.

Arias (2006) define la investigación documental como “un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis crítico e interpretación de datos secundarios” (p.27); al respecto el investigador considero las fuentes bibliográficas como bases de conocimiento para el desarrollo de la investigación, ya que serán utilizadas no sólo para sustentar la investigación sino también para dar forma a la misma. Este tipo de trabajos tiene un valor, pues evitan la dispersión de publicaciones así como una visión panorámica del problema.

El nivel de conocimiento alcanzado fue descriptivo. Según Hernández, Fernández y Baptista (2008) quienes analizan las características de los estudios descriptivos, expresan que este tipo de investigación trata de:

Describir situaciones y eventos, es decir cómo se manifiesta determinado fenómeno. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente para así válgase la redundancia describir lo que se investiga (p. 60).

Por último, y tomando en consideración a Méndez (1996), que indica en la investigación no experimental “el investigador no tiene control sobre las variables”, se considero que la presente investigación se encuentra bajo lineamientos de una investigación de este tipo.

Para lograr tal propósito, se recurrió para la recolección de datos a técnicas e instrumentos adecuados al tipo de investigación, entre los que podemos mencionar: observación no estructurada, revisión de documentos, evaluación de experiencias personales y la interacción con grupos.

Una vez recaudados los datos se organizó y evaluó la información donde se considero su confiabilidad y validez. Por ser un análisis cualitativo la recolección y análisis se efectuó en paralelo, esta interacción permitió una mayor flexibilidad en la interpretación y adaptabilidad de los datos para la elaboración de conclusiones. La información obtenida fue variada por lo que se trato de reconstruir historias; explicar situaciones y hechos así como relacionar los resultados con la teoría fundamentada.

Para la presentación de los resultados, por tratarse de una investigación de enfoque cualitativo, se utilizo una forma y esquema de tipo narrativo ya que describe los resultados obtenidos en la investigación dando respuesta al problema planteado.

CAPITULO IV

EL DESARROLLO DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

El proyecto de modernización industrial y democrático impulsado por la alianza de actores que accedieron al poder en 1958, entre los que podemos mencionar: partidos políticos, Fuerza Armada Nacional, movimientos sociales, estudiantes, intelectuales; que pretendía el ejercicio de libertades políticas por medio de la instauración del régimen de partidos, la promulgación de la nueva constitución, una planificación económica que se inicia con la promulgación del Primer Plan de la Nación y el rescate de la industria petrolera a través de creación de la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) y apoyo a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), así como la reactivación del sector agrícola sustentada en el proceso de reforma agraria; se desarrolló con relativa estabilidad hasta finales de los años setenta.

Desde entonces, la convergencia de un conjunto de variables críticas, unas de naturaleza estructural y otras coyunturales vinieron determinando una situación de creciente desajuste y tensión en las relaciones entre Estado y Sociedad. Con la pacificación, puede decirse que es partir de 1969 que efectivamente toda la sociedad venezolana entró al sistema populista y los auges de los ingresos petroleros en 1973 y 1979 permitieron que se garantizara el disfrute de la renta petrolera al menos en cuanto a volúmenes de ingreso.

La capacidad de crecer apoyándose en la renta petrolera vino decayendo en la economía venezolana desde los años 70. La estrategia fue el utilizar al gasto público como eje dinámico del consumo y la inversión privada por

medio del financiamiento de grandes obras publicas, lo cual incidió en el agotamiento de las reservas del país, un aumento del déficit fiscal e incremento del endeudamiento. La caída de los precios del petróleo en el año 1978 inició una tendencia al estancamiento, ya que las grandes inversiones del período anterior debieron enfrentar una demanda restringida por la inflación y la reducción del gasto público.

A principios de 1979, el gobierno de Herrera Campíns pretendió reorientar la relación entre el Estado y la Economía con la aplicación de algunas medidas como: la reducción del gasto público, liberación de los precios de algunos productos y control exhaustivo de la liquidez monetaria. Sin embargo, no se logro el control de la inflación, y desencadeno un prolongado estancamiento y un aumento del desempleo. La crisis económica tuvo como referencia central en febrero de 1983, conocido como el viernes negro, cuando el gobierno de Herrera Campíns se vio obligado a devaluar el bolívar y establecer un control de cambio a fin de evitar una fuga masiva de divisas.

Por otra parte, el comportamiento político del Estado y los actores se caracterizó durante los primeros años de la década del ochenta por altibajos e incoherencias en su esquema de relaciones. Los partidos políticos si bien lograron mantener los mecanismos pactados de concertación, mostraban una tensión creciente entre ellos, así como también en el seno de sus organizaciones.

La concentración de poder en sus máximas instancias de dirección y la diferenciación social interna en grupos y fracciones con intereses económicos, gremiales o regionales divergentes, tendieron a generar conflictos entre base y dirigencia, y a intensificar las luchas internas por el control de los partidos y sus candidatos Así mismo, la desproporcionada

acumulación de poder político y económico adquirida por el Poder Nacional a lo largo de los años precedentes, venía creando crecientes dificultades para controlar con efectividad la acción de gobierno por parte de los partidos, inclusive del partido de gobierno. Esta situación deslegitimaba tanto al gobierno como los actores.

Las tensiones señaladas fueron creando una creciente situación de cuestionamiento al proyecto sociopolítico anterior, tanto en sus aspectos del desarrollo interno como a los componentes democráticos del juego político. En principio este desacuerdo alimentó el problema de la democracia interna en los partidos, iniciándose de forma generalizada, tanto por nuevos actores sociales como por algunos dirigentes partidistas, críticas al tradicional funcionamiento “cogollista”, populista y clientelar de las organizaciones políticas. Posteriormente, esta crítica se extendería también a las estructuras del estado y al proyecto sociopolítico mismo.

Por su parte, otros sectores como la Federación de Cámaras de la Industria y el Comercio (FEDECAMARAS) que representa el sector empresarial y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) mantuvieron entre sí, pese a la creciente crisis, niveles de conflicto relativamente moderados e hicieron algunos intentos de concertación. Además de estos actores, reconocidos como representantes legítimos de los grupos de la sociedad civil, surgen también un conjunto de organizaciones que no encontraban en el sistema político canales idóneos para expresar y transmitir sus demandas específicas.

Esta situación fue generando una brecha entre sistema político y sociedad civil: mientras ésta se expandía y organizaba, a veces contra la resistencia de los partidos, los actores hegemónicos seguían controlando los

mecanismos de poder y concertando las decisiones estratégicas, erosionando al mismo tiempo su legitimidad a causa de su disminuida capacidad para ofrecer respuestas efectivas a la situación crítica.

La combinación de estos factores de carácter estructural, junto con algunos aspectos coyunturales como la abrupta baja de los precios petroleros en 1982, y la gestión de gobierno de Herrera Campíns, favorecería el retorno al poder del partido Acción Democrática (AD), en medio de ofertas electorales de revitalizar los pactos políticos y encontrar salidas concretas a la crisis económica.

Este es el escenario que explica como a finales del año 1983 es electo presidente Jaime Lusinchi candidato presidencial de AD, y durante el año 1984 se concreta su oferta de reforma del Estado que incluye la descentralización, con la promulgación del Decreto N° 403 de fecha 17 de diciembre de 1984 donde se crea la COPRE. Esta comisión estaría constituida por un total de 35 miembros escogidos entre las élites políticas de distintas tendencias partidistas. La COPRE recibiría como mandato asesorar al Poder Nacional en cualquier asunto que éste le exigiese y adelantar una propuesta de reforma integral del estado venezolano.

Es importante destacar, en la historia de la descentralización en Venezuela el papel desempeñado por la COPRE que fue motor y diseñador de este proceso. Como primer presidente conto con Ramón J. Velásquez, considerado como un ilustre venezolano, quien asumió este proyecto en el año 1985. Como primera actividad, la COPRE emprendió la primera consulta popular en los distintos sectores de la comunidad venezolana para conocer sus impresiones. Se recorrió el país, consciente del liderazgo de las organizaciones de la sociedad efectuando una consulta a miles de

venezolanos, profesionales, expertos, sin ninguna discriminación de carácter político. Participaron numerosas personas para plantear a la sociedad civil los cambios necesarios.

La COPRE logró un diagnóstico global y coherente de las principales obstrucciones del modelo hegemónico venezolano, y a través de una estrategia consistente en moverse dentro de parámetros lo más consensuales posibles, llamando a consulta permanente a actores y personalidades relevantes del sistema político venezolano, trazó grandes ejes de reforma, entre las cuales destaca la descentralización político-administrativa. Entre estos ejes de la reforma se insertaban en una concepción orgánica de búsqueda de modernización y democratización para la sociedad venezolana, metas que a pesar de ser aparentemente contradictorias, eran convergentes si se les enfocaba desde su contribución a realimentar la legitimidad política de los pactos que sustentaban al Estado.

Es importante destacar, que esta consulta se efectúa frente a circunstancias muy difíciles, porque los líderes más importantes del país se oponían a esta reforma, aun así una vez consolidada la información comenzó con el proceso de construcción del Proyecto de Reforma Integral del Estado.

Como productos de este proyecto, se presentó la reforma de la Ley de los Partidos Políticos, la elección directa de los Gobernadores y Alcaldes, la reducción del financiamiento de los partidos políticos, entre las reformas más urgentes. Igualmente se manifiesta la necesidad de modificar la Ley Orgánica del Poder Municipal a fin de rescatar el municipio como unidad política primaria y autónoma, proceder a la división de poderes de esta unidad y crear la figura del alcalde electo por el voto universal, secreto y directo.

También, se diagnosticó que los servicios públicos estaban centralizados, dándose la situación ficticia de mantenerse una estructura federal formal, que si bien gastaban los recursos que le eran asignados por el gobierno central, no lo hacía para prestar servicios sino exclusivamente para mantener la estructura federal vacía de facultades y competencias. Esta situación generaba una burocracia de poca utilidad que entorpecía la administración eficiente y se prestaba para fines clientelares.

En este período se construyó, lo que algunos autores consideran el proyecto más importante de transformación del Estado y de la sociedad venezolana de los últimos 25 o 30 años, incluida algunas de las ideas aplicadas en la actualidad. El proyecto de reforma del Estado, elaborado por la COPRE, fue una respuesta en un período muy complicado en Venezuela y con ciertas repercusiones en América Latina. La mayor parte de los gobiernos latinoamericanos venían a encontrarse con la democracia, después de regímenes dictatoriales muy feroces. En aquel momento, la mayor parte de los gobiernos adoptaron las políticas neoliberales, algunas más neoliberales que otras, conocidas como el “Consenso de Washington”.

El Proyecto de Reforma del Estado fue más que un simple cambio de naturaleza estrictamente económico. No era un proyecto de corte neoliberal, tampoco intentaba convertir el Estado en un conjunto de instituciones innecesarias, fue un proyecto para fortalecer y crear un nuevo Estado Nacional, capaz de ser democrático, de consultar a la sociedad y expresar sus demandas.

El resultado de la elección de gobernadores y alcaldes fue una recomposición del cuadro político. Los gobernadores del partido de gobierno (AD) tuvieron que estar acompañados por los Gobernadores Carlos Tablante

(Aragua), Andrés Velásquez (Bolívar) y Henrique Salas Romer (Carabobo). No era solo oposición, se trataba de la capacidad de la sociedad venezolana y del Estado de cambiar toda una tendencia presidencialista controladora, unipartidista, en el ejercicio de gobierno. Fue un cambio esencial en la sociedad venezolana. Así comenzó otra historia para Venezuela.

Con la elección de gobernadores y alcaldes comenzó la historia que se revela en el mejoramiento de los servicios públicos y de la capacidad de gestión, en el surgimiento de un nuevo liderazgo en la sociedad venezolana, evidenciada en los años subsiguientes.

La descentralización fue un proceso político de distribución del poder que implicó que unos ganan y otros pierden poder. En aquellos momentos, los partidos políticos aceptaron que la única forma de conservar el poder es redistribuirlo, pero no lo entendieron y los resultados son expuestos en los próximos capítulos de esta investigación

CAPITULO V

RESULTADOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Durante la primera década del proceso de descentralización desarrollado en Venezuela durante el periodo 1989 – 1999, se obtuvo alcances positivos que sobrepasan el 85% de aceptación según estudios de opinión citados por Sánchez M. (2008) en su conferencia “Federalismo y Descentralización en Venezuela 1990 – 2008”.

Desde el punto de vista de los ciudadanos fue mucho lo que se logró en sectores importantes: en salud, la red de ambulatorios y hospitales construidos en muchas regiones del país es muestra de ello. A nivel educativo, los gobiernos regionales invirtieron en escuelas y planes de cuidado diario, en materia de servicios públicos quedó demostrado que la descentralización benefició a los ciudadanos, a nivel de seguridad, el ámbito policial con sus pro y sus contras.

Todas estas mejoras fueron el fruto de las nuevas reglas de juego que permitieron que las decisiones de política pública no fueran impuestas desde el poder central; contribuyendo con una especie de autonomía financiera y política que bien entendida, cambió la calidad de vida de muchos venezolanos.

En los primeros años, los cambios más notables sucedieron en el ámbito político, entre otras cosas porque la redefinición del Estado en materia económica era concebida en el mediano y largo plazo. Se configuraba entonces un escenario político con nuevos actores: los líderes regionales y un modelo económico nacional caracterizado por la liberalización de la economía en sectores como telecomunicaciones y electricidad, sin perder su

esencia rentista. Esa mezcla de descentralización política y economía mono productora, generó un incentivo perverso: los grupos de presión llegan al poder para capturar rentas. Esta visión es fundamental para entender la dinámica política y económica de la historia de Venezuela durante el siglo XX. Al estar las competencias políticas centralizadas, la pugna era por llegar al poder central y hacerse de las rentas del Estado, sin embargo, con la aparición de la descentralización, la pugna se traslada a las regiones y se conforman grupos de presión para llegar a capturar las rentas pero desde las regiones, es decir, la pugna paso del ámbito nacional al regional.

Como expresa Sánchez M. también en su conferencia de federalismo:

Desde el punto de vista político-administrativo, la descentralización fortaleció la autonomía y las competencias de los estados y municipios. Surgió una nueva legitimidad, un liderazgo emergente, un cambio organizacional, un cambio en el esquema psico-social en gobernaciones y alcaldías. Se buscaba afanosamente el éxito. (p.12)

Sánchez M. complementa este análisis, expresando:

Los municipios comenzaron a ejercer competencias olvidadas durante mucho tiempo. El proceso en los años 90 tuvo dificultades por haber sido gradual, desigual, flexible, negociado y solo dirigido hacia los estados.

Sin embargo, los municipios y el municipalismo venezolano también se beneficiaron. Basta mencionar la creación de nuevas instancias municipales para poner de manifiesto sus efectos sobre la forma en que el poder se acercó a los ciudadanos: en 1985, antes de iniciarse la descentralización existían en el país 202 municipios; en 1995, seis años después, habían

282 y al finalizar la década de los noventa y todavía hasta el presente, hay 335 municipios. Ese auge del municipalismo, que estimulo ampliamente la participación ciudadana, fue producto de la descentralización (p.13)

Sobre los aspectos económicos-financieros de la descentralización, se enfatizó la necesidad de fortalecimiento económico para las entidades federales, para ello se requiero de un progresivo fortalecimiento de su capacidad financiera. La COPRE no aplicó la tesis de aumentar cargas fiscales en el nivel estatal, sino de que busco mecanismos para la redistribución de los recursos disponibles delimitando claramente las competencias del nivel estatal e instaurando mecanismos permanentes de coordinación y planificación participativa.

Entre las decisiones asumidas se encuentra el aumento progresivo de las asignaciones del Situado Constitucional en la medida en que se transfirieron los servicios y responsabilidades a las entidades federales. Para los estados, el situado constitucional paso del 15% al 20% de los ingresos ordinarios de la República. El Situado Municipal se ubicó en un 20% de los ingresos ordinarios de los estados, monto significativamente mayor al existente previo a la aprobación de la LOD.

Se establecen nuevos impuestos estatales como el papel sellado o impuestos sobre minerales no metálicos, y las tasas por servicios transferidos en vías estatales, puertos, aeropuertos o puentes. En 1993 se creó el FIDES, donde los estados y municipios participan en la recaudación del IVA mediante entrega de recursos contra diversos proyectos. Para 1996 se aprobó la LAEE, que al igual que FIDES establecía una transferencia

contra proyectos a los estados y municipios, de una porción de los impuestos proveniente de los hidrocarburos.

Todas estas transferencias, aumentan la participación de los estados y municipios en la asignación del gasto a nivel nacional, y para 1998, el gasto de estos niveles de gobierno representó una significativa proporción de la inversión del sector público en su conjunto. Como indica Sánchez M.:

...el balance de la descentralización en el período 1989-1998 es positivo, a pesar de sus fallas.
La descentralización del estado venezolano puesta en práctica en esta década, es uno de los cambios fundamentales experimentados por el país en el siglo XX, precisamente el siglo de la Centralización del Estado (p. 13)

A pesar de los avances mencionados, el proceso de descentralización en Venezuela enfrentó graves dificultades por dos razones: en primer lugar, porque el gobierno de Caldera (1994 – 1999) no continuó la dinámica descentralizadora y un segundo aspecto es que la descentralización no se trata de una transformación exclusiva del Estado, también deben participar las organizaciones civiles. En muchos casos hubo fallas en esta relación, observándose situaciones de centralismo regional o local, pequeños caudillos retomando prácticas del viejo centralismo en sus territorios. Asimismo, otro elemento esencial que contribuyó a frenar la descentralización fue la carencia de cooperación entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.

CAPITULO VI

RETORNO DE UN PROCESO DE CENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

La campaña electoral de 1998 mantuvo entre sus temas de discusión a la descentralización, poniendo de manifiesto una disyuntiva de fondo en lo que respecta a la concepción del Estado: Democracia o Autoritarismo (concentración del poder). En dicho momento, el presidente electo, Hugo Chávez, desvió la discusión del tema hacia la temática de la desconcentración, que en realidad se trata de una política de ordenación del territorio, y no un modelo de estado.

Es así, como Venezuela finaliza el siglo XX y comienza el siglo XXI, con una nueva tensión entre federalismo y centralismo, con la diferencia que la población parece estar dispuesta a defender los logros obtenidos con la descentralización y la participación.

Este final del siglo XX también trae consigo el proceso constituyente de 1999, donde previamente los representantes del nuevo gobierno perciben la descentralización como una forma de corrupción y desorden; y plantean como alternativa correctiva la Concentración de Poder para realizar los ajustes necesarios. En las plenarias de la Constituyente, conformada por una mayoría significativa de la tendencia gubernamental, llegó a discutirse la eliminación de las Asambleas Legislativas, reducción del número de los estados, eliminación de municipios ineficientes e intervención de las gobernaciones.

Finalmente, esta Constituyente admite en la nueva constitución de 1999 un concepto de Descentralización que pudiera interpretarse como de Estado

Central con mezcla de Federalismo, con autonomía disminuida para los estados federales pero incrementada para el municipio.

Al respecto, Brewer C. (2002) afirma en su artículo “Golpe de Estado y Proceso constituyente en Venezuela” que:

En la constitución de 1999, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existió en el texto de 1961. En realidad, solo se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango de ley constitucional en lo que se refería a la transferencia a los estados de competencias del poder nacional (p. 246)

Lo anteriormente expresado, resulta entonces que la nueva constitución no expresa avances para hacer realidad la descentralización; mas aun se aprecian algunos aspectos que indican un retroceso. Sánchez M. lo expresa “La Federación en Venezuela solo es “descentralizada” en el calificativo del artículo 4 del texto constitucional. En la práctica, está tanto o más centralizada que en la Constitución de 1961” (p.15)

El proceso constituyente de 1999 y la nueva Constitución trae consigo la legitimación de autoridades: presidente, gobernadores y alcaldes; y los resultados obtenidos detienen la profundización del proceso de descentralización. Durante los años posteriores a este proceso electoral se puede observar:

- En lo que respecta a la disposición constitucional: retraso en la instalación del Consejo Federal de Gobierno (CFG) y del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) como lo establece el artículo 185

de la CRBV, incumplimiento en la aprobación de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal señalado en la Disposición Transitoria Cuarta; ordinal 6 de la CRBV;

- Referente a la nueva legislación nacional (producto de la Ley Habilitante de 2000): invasión de las autonomías estatales y municipales, en detrimento de los logros obtenidos en años anteriores por la descentralización, como ejemplo la Ley de Puertos que afectaba la recaudación de impuestos y tasas; y posteriormente la promulgación de la Ley de Consejos Comunales en abril de 2006 que ocupa espacios y competencias propias de los municipios relacionados con la gestión de las políticas públicas, la ejecución de proyectos que respondan necesidades de las comunidades y el manejo de recursos financieros de manera discrecional;
- Sobre el funcionamiento de los mecanismos utilizados en el proceso descentralizador: se efectuaron varias modificaciones al marco legal que regula los recursos asignados al FIDES, inicialmente incorporando a los consejos comunales, luego incrementando la participación de los mismos en las cuotas financieras asignadas a dicho Fondo y concluyendo con la liquidación de dicha fuente de financiamiento. Igualmente la LAAE fue reformada para incluir los proyectos provenientes de las comunidades organizadas, en discordancia con el objeto de la Ley.

Como se puede apreciar durante el primer mandato del presidente Hugo Chávez (2000 – 2006) el proceso de descentralización retrocede en comparación con la década anterior. Sánchez M. comenta sobre este sexenio:

En la práctica, la descentralización y la participación política se han disociado, pues el gobierno nacional pretende impulsar la participación política pasando por encima de la autonomía y competencias de los estados y municipios. En consecuencia, vamos en camino a conformar un estado unitario centralizado, donde el que concentra el poder, mediante los recursos a grupos comunitarios, simula participación política, a través de simples mecanismos político clientelares (p. 27)

Inmediato a la reelección presidencial de 2006, el gobierno del presidente Chávez intenta avanzar en el control total de la sociedad por medio del montaje del Estado Comunal y un proceso de centralización del poder de manera severa. Para ello, utilizó lo que se conoció como los Cinco Motores Constituyentes que incluyó: una nueva Ley Habilitante (2008); la Reforma Constitucional, la cual no fue aprobada en referéndum efectuado en diciembre de 2007; la reforma educativa con la instauración de un pensamiento único conocida como Moral y Luces; la Nueva Geometría del Poder con fin de debilitar las instancias intermedias existentes (estados y municipios); y el último motor representado por el Poder Comunal.

Tal fue el impulso otorgado a este último motor, que a mediados de febrero de 2010, según las cifras emanadas del Ministerio para las Comunas, existían en el país 31.000 consejos comunales y 184 comunas en proceso de formación. De este total, se estimaba que un 60% de los consejos comunales no habían recibido financiamiento para sus proyectos, y en el otro 40% se denunció poca eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos asignados, lo que conlleva a altos niveles de corrupción. Es decir, se desmontaba el estado federal por un estado comunal inoperante para la resolución de necesidades.

Otro aspecto que mostro el escaso apoyo a la descentralización durante el segundo mandato del presidente Chávez; fue el Proyecto Nacional Simón Bolívar conocido como el Primer Plan Socialista-PPS-2007-2013. Dicho proyecto establecía que “el Estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social”. Este enunciado de índole económico, nos sitúa entre la decisión de una planificación centralizada o descentralizada.

Algunos críticos, entre ellos Hayek (1945) consideran que el problema no es que exista la planificación, sino, la forma como se ejecuta; la planificación centralizada supone un camino a la servidumbre, mientras la planificación descentralizada representa la competencia y por ende el funcionamiento de los mercados. Históricamente; en especial en el último siglo se demostró que las economías con una planificación central no producen ningún tipo de beneficios a la población, por contrario disminuyen las libertades económicas e individuales finalizando como un modelo de control social, como el caso de la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas (URSS) con una planificación centralizada fracasada que se evidencia con la caída del muro de Berlín.

Para Sifontes (2010), en su artículo “Reflexiones sobre el proceso de descentralización en Venezuela: un enfoque basado en los incentivos” el estado ha venido tomado decisiones que indican el establecimiento de un modelo que busca su fortalecimiento tanto en lo político, económico y social. Y para ello ha utilizado distintos decretos de expropiación y creación de una mayor cantidad de ministerios generando mayor burocracia que no necesariamente es eficiente.

En dicho artículo, Sifontes presenta una muestra de esta actitud centralista evidenciada en la siguiente tabla:

LEYES Y DECRETOS DE CENTRALIZACION (2007 – 2011)

2007	Decreto Ley que crea la Comisión Central de Planificación
2007	Decreto que adscribe la Fundación del Niño al Ministerio del Poder Popular para la Educación.
2008	Decreto Ley que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública
2008	Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio que deroga la Ley de Planificación y Gestión del Territorio. (aprobada en Primera discusión)
2008	Ley Orgánica de la Fuerza Nacional Bolivariana
2008	Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria
2008	Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios
2008	Ley de Policía Nacional
2008	Decretos para la eliminación de 42 Peajes en el Territorio Nacional
2008	Decreto que crea la Comisión Presidencial de Planes y Proyectos para la Gran Caracas
2008	Decreto que crea el Sistema Metropolitano de Salud. Decreto que transfiere al Ministerio del Poder Popular para la Salud los establecimientos de atención médica adscritos a la Alcaldía del Distrito Metropolitana de Caracas.
2008	Decreto que transfiere al Ministerio del Poder Popular para la Salud, los establecimientos y unidades móviles de atención médica, adscritos a la Gobernación del Estado Bolivariano de Miranda
2008	Ley de Ganancias Súbitas
2008	Reforma de FEM
2009	Sub estimación de los ingresos en los Presupuestos de la Nación

	desde 2009 hasta la fecha
2009	Reforma de la Ley de Descentralización
2009	Centralización de los puertos, aeropuertos y vialidad
2009	Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y Ley de Transferencia de Bienes y Servicios Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital.
2010	Creación de Fondo Independencia
2010	Modificaciones al Consejo Federal de Gobierno
2010	Creación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)
2011	Ley de Contribución Especial para precios extraordinarios y exorbitantes del Petróleo

En la tabla anterior se observa que durante el período 2007 - 2011 se aprobó la transferencia de las regiones al poder central de varios sectores anteriormente descentralizados. La creación de la Comisión Central de Planificación y el apoyo de varios instrumentos legales promulgados por la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional permitió privar a las alcaldías y gobernaciones de funciones que hasta la fecha le pertenecían.

La aprobación de este grupo de leyes y decretos representa una limitación al proceso de descentralización administrativa, ya que los estados como entes descentralizados han sido privados de la titularidad de algunas competencias con carácter exclusivo de las que venían haciendo uso, sustituyéndolas por la atribución de las mismas, las cuales deben ejercer de forma coordinada por el poder central; a través del proceso de desconcentración administrativa.

Esta coordinación entre Poder Nacional y Poder Estatal, o Poder Estatal y Poder Municipal; dependerá fundamentalmente de la tendencia política de

ambos responsables. En caso de pertenecer misma alianza, no existe privación de competencias ya que un funcionario realiza las actividades de ambos poderes; como es caso actual de Carabobo, donde algunas de las Secretarías que conforman la estructura organizativa de la Gobernación están ocupadas por los representantes designados por el Poder Nacional, siendo uno de los ejemplos el caso de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, dirigida por la máxima autoridad militar en el estado Carabobo, personal activo del Ministerio de la Defensa.

Cuando la tendencia política es diferente, el Poder Nacional nombra una Autoridad Única, a quien se delega la ejecución de obras y proyectos aprobados para ese estado o municipio. Como el ejemplo del Estado Miranda, donde está designado un funcionario que administra recursos asignados a esta entidad política territorial y se destinan en función a los requerimientos de los consejos comunales y no de los planes de inversión diseñados por el Poder Estatal.

Así mismo, constituyen una limitante al proceso de desarrollo local por restringir a los estados de la autonomía financiera y operativa que ejercían para crear soluciones a los problemas más directos de sus estados. La libertad financiera y operativa constituye un elemento esencial del desarrollo económico de un sistema de gobierno descentralizado, y la promulgación de este cuerpo de leyes lo limita.

La restricción en la autonomía de los estados y municipios permite interpretar, que en Venezuela se viene desarrollando un proceso de recentralización, que tiene implicaciones en la vida política y económica del país por la sobredimensión en el tamaño del estado que repercute en la calidad de vida del venezolano.

Las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en materia económica, reafirman la intención de recentralizar los recursos que se consideren estratégicos para los fines que se persiguen desde el poder central. Como se menciono anteriormente, la planificación centralizada no es la mejor estrategia para que una economía tenga un desempeño óptimo, precisamente porque se demuestra que en una economía centralmente planificada, los mercados no existen y por tanto, los ciudadanos se hacen dependientes por completo del Estado, y del partido de gobierno que se encuentre gobernando.

Además de este amplio marco legal, se aprecia como la autonomía de los estados es desconocida en la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de las Comunas, La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social, que en su conjunto son instrumento del llamado poder popular sin rango constitucional.

CAPITULO VII

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL PROCESO DE LA RECENTRALIZACION EN LAS ENTIDADES POLÍTICO TERRITORIALES DE VENEZUELA

Como se ha venido analizando durante la investigación, la descentralización iniciada en Venezuela en la década de los 90 ha sufrido durante los últimos años, una serie de cambios que han afectado tanto de manera político-administrativa como económica a los estados y municipios, debido a la introducción de un modelo centralista que desplaza el proceso descentralizador.

La descentralización implica la transferencia de la titularidad de las competencias a los estados y municipios, y por tanto durante este proceso también se transfiere la responsabilidad que se produce por el ejercicio de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente; en tanto cuando se trata de desconcentración, mecanismo que el Poder Nacional ha venido utilizando solapando la descentralización, se trasfiere únicamente la atribución, quedando el ente desconcentrado sometido al control y supervisión estatal dentro de una misma persona jurídica. Es por ello que se aprecia una pérdida de autonomía por parte de las entidades político territoriales.

Sin autonomía financiera no hay descentralización posible. La autonomía contribuye con la eficiencia en la distribución de los fondos públicos provenientes de la renta petrolera y demás impuestos nacionales, así como facilita el aprovechamiento de las potencialidades de cada región y de sus comunidades, que pueden por medio de los presupuestos participativos

contemplar los gastos en infraestructura y en inversión social, garantizando un buen gobierno estatal y local.

Además de la disminución o anulación de la autonomía, se observa atraso en la actualización de algunas de las leyes que favorezcan a los estados y municipios. Para disponer de una distribución equitativa de recursos financieros para los estados y municipios se requiere de la promulgación de de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal establecida en la Disposición Transitoria Cuarta; ordinal 6 de la CRBV; que permitirá la definición clara de los impuestos a nivel de las entidades político territoriales. El desarrollo de la hacienda pública estatal que debía materializarse a través de esta Ley, tiene el propósito de fortalecer las fuentes de financiamiento de los estados y lograr la consolidación de una verdadera autonomía financiera y fiscal.

Con la aprobación de la CRBV de 1999 se esperaba alcanzar una auténtica corresponsabilidad fiscal entre los distintos niveles de gobierno; donde los estados y municipios pudieran generar la mayor parte de sus recursos. El proceso constituyente permitió contemplar en la nueva constitución los aspectos relacionados con la Hacienda Pública Estatal. Es oportuno destacar, que la disposición transitoria de la CRBV otorgó un plazo de un año a partir de la instalación de la Asamblea Nacional, para la aprobación, y hasta la fecha no ha sido promulgada. Este instrumento legal tan necesario para las entidades político territoriales se encuentra en el terreno de las leyes confinadas. Luego de su análisis y debate por parte de la Asamblea Nacional, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal fue sancionada en marzo de 2004, pero un mes después, fue vetada por el presidente Hugo Chávez y hasta la fecha no ha sido incorporada nuevamente en las

discusiones de la Asamblea Nacional. Esta situación afectó significativamente a las regiones en relación a la generación de sus recursos.

Otro de los aspectos importantes a destacar, se refiere a la reversión de competencias contempladas en la modificación a la Ley de Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público; sancionada en marzo de 2009 que limitó severamente el proceso de descentralización y de desarrollo local en el sentido de que el poder central restituyó algunas competencias exclusivas, previamente cedidas con carácter constitucional en 1999 a los estados, en especial lo relacionado al régimen de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, lo cual favoreció la desconcentración administrativa de funciones en deterioro de la descentralización administrativa, ya que reduce la autonomía de los estados para disponer libremente de las fuentes de ingresos fiscales destinadas al desarrollo local.

En la actualidad, las gobernaciones viven una reducción de sus ingresos y un retraso considerable en la entrega del Situado Constitucional. El Poder Nacional ha creado fondos especiales que han disminuido los ingresos ordinarios del Fisco Nacional, con lo cual provoca la reducción del cálculo del Situado Constitucional correspondiente a los estados y municipios. Un ejemplo de ello es el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN).

Otro aspecto importante de resaltar, es la Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos y su posterior reforma, la cual establece que todas las divisas percibidas por el país en exportaciones petroleras, cuando el precio sea mayor a 80 dólares por barril, pasen directamente al FONDEN. La aplicación de esta Ley trae

como consecuencia el descenso en los presupuestos de los estados y municipios, debilitando la capacidad de respuesta frente a los problemas de la comunidad.

Desde el presupuesto de 2009 hasta la fecha; la base de cálculo por barril de los ingresos petroleros ha sido sub estimada, entre 40\$ y 60\$ cuando el precio de venta ha sido mayor a este importe; lo que permite al Gobierno Nacional apropiarse del excedente petrolero en desmedro de los gobiernos regionales y municipales debido a la baja en el Situado Constitucional y demás instrumentos de transferencia financiera que corresponden a las entidades político territoriales; esta medida continua afectando la disponibilidad presupuestaria y financiera de las entidades político territoriales y por tanto la posibilidad de aminorar las necesidades de la población.

Además de los aspectos mencionados, es importante destacar que la autonomía financiera de los estados y municipios también se vio afecta significativamente con la eliminación de otras fuentes de financiamiento, como consecuencia de las acciones tomadas por el gobierno nacional, relacionadas con la eliminación del FIDES y las limitaciones establecidas en la LAEE, ambas modificaciones efectuadas en diciembre de 2010 por la Asamblea Nacional. No solo se afectan los estados, sino también los municipios del país. Vale mencionar, que solo el 10% de las alcaldías de todo el país cuenta con eficientes sistemas de recaudación de fondos propios por la vía impositiva, el 90% de los municipios depende del situado; y la eliminación del FIDES y los ajustes de LAEE, así como la creación del FCI redujo los recursos destinados para las obras de inversión de los estados y municipios.

Se considera necesario recordar, que desde la creación del FIDES en el año 1993, los estados tenían a su disposición una asignación anual que utilizaban mediante la presentación de proyectos de obras, dotaciones y fortalecimiento institucional con los cuales se satisfacían problemas de las comunidades. Este fondo fue reforzado con los recursos que se aprobaban a través de la LAEE que poseía áreas de inversión que complementaban el FIDES.

Con el ajuste de estas fuentes de financiamiento, y la creación del FCI, los estados vieron disminuida su capacidad de respuesta ante las comunidades, bien porque las categorías de inversión fueron limitadas y ajustadas a los objetivos estratégicos del poder central, o debido a que los proyectos, previamente, debían ser aprobados por los entes rectores nacionales, como el caso de la Seguridad Ciudadana donde los proyectos elaborados por las gobernaciones y alcaldías deben tener conformidad del Ministerio de Interior y Justicia; lo que retrasa la revisión y conformidad por parte del FCI y su posterior ejecución.

Es importante destacar, que además de la aprobación por parte de los órganos nacionales, los proyectos financiados con recursos tanto provenientes de situado y otras fuentes externas deben ser sometidos a consideración de los Consejos Estadales y Locales de Planificación, dependiendo del caso (gobernaciones o alcaldías); y en la actualidad estas instancias se han transformado en estructuras políticas y no en escenarios técnicos que originen verdaderas políticas públicas influyendo en la direccionalidad de los recursos financieros de los cuales disponen las entidades políticas territoriales.

Pues bien, el cambio en las modalidades o categorías de inversiones del FCI trajo como consecuencia para las gobernaciones y alcaldías la interrupción

de algunos proyectos de inversión que afectaron tanto su operatividad, ya que no se contemplan mejoras a la infraestructura gubernamental, como la prestación de servicios ya que no considera dotaciones para las sedes donde se ejecutaban algunos programas sociales, como por ejemplo la Casa de Adultos Mayores; entre otros casos. Es importante destacar, que la culminación de estos proyectos por parte de los estados se dificultaba debido a los déficits presupuestarios mencionados anteriormente.

En lo que respecta actualmente a las organizaciones de base, conocidas como Comunas, se observa un control absoluto de estos órganos por parte del Poder Nacional, anulando a las instancias intermedias de los estados y municipios. La nueva geometría del poder limita o trata de desconocer, a los estados, a los gobernadores, a los municipios, los alcaldes, los concejos municipales y las juntas parroquiales. Las comunidades, a través de los consejos comunales, son organizaciones que están prácticamente apropiadas por el centralismo, y son usadas como instrumentos de choque y de conflicto con los niveles de gobierno estatal y municipal. Los consejos comunales pueden ser genuinas expresiones de las comunidades por tratarse de una asociación espontánea y voluntaria, pero al estar controlados por el Poder Central a través del Ministro de las Comunas, quien maneja un registro de estas organizaciones y acepta, en la mayoría de los casos, las estructuras sociales que sean militantes del partido político; hace que se desvirtúe la contribución que puedan tener los consejos comunales.

Como se puede observar, el futuro de las gobernaciones y alcaldías se proyecta con poca posibilidad para enfrentar los problemas que aquejan a sus comunidades por presentar un ahogo financiero inducido por este nuevo marco legal; por lo que estas entidades político territoriales solo serán órganos administrativos sin funcionalidad, la cual proviene en mayor manera,

de los recursos presupuestarios provenientes de los ingresos nacionales que genera el país.

Por otra parte, se incrementarían las demandas sociales de las comunidades que se encontrarían desasistidas por los gobiernos locales y regionales, y sus requerimientos no serán solucionados ni por los consejos comunales, debido a la falta de eficiencia demostrada hasta la fecha, ni tampoco por el gobierno central que se transforma cada día más en un ente pesado y burocrático que no da respuestas inmediatas a la población.

CONCLUSIONES

Fundamentado en los resultados obtenidos mediante la revisión documental y el análisis e interpretación de la información correspondiente y, atendiendo las teorías expuestas en el marco teórico, además de los objetivos propuestos en la investigación, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- ✓ La descentralización es un elemento fundamental para balancear el presidencialismo en América Latina, con autonomía de las autoridades regionales y locales. En el caso de Venezuela, la primera descentralización contribuyó a expandir la frontera económica del país por medio de gobernadores y alcaldes que contribuyeron a hacer de Venezuela un país con una fortalecida relación interinstitucional. La creación de organismos de vivienda, de transporte, entre otros, generó un nuevo tipo de servidor público que debía responder a las exigencias locales;
- ✓ El régimen actual de Venezuela, presenta una tendencia centralista que no concibe que la descentralización sea un proceso orientado a distribuir la centralidad del poder, en el marco de la búsqueda de un equilibrio democrático entre los poderes existentes al interior del estado;

Por tal razón, el Poder Ejecutivo, no percibe que el federalismo descentralizado pueda lograr una unidad dentro de la diversidad. Tampoco distingue un sistema democrático y pluralista, que asegure la participación a todos los ciudadanos, más allá de su ubicación ideológica o política. Es por ello, que mientras el poder se descentraliza en el mundo, generando mayor eficiencia y eficacia en el

Estado, en Venezuela retrocedemos a los siglos XX y XIX, centralizando y personalizando el poder, en medio de la mayor ineficiencia y pobreza. De allí, la gran vigencia que sigue teniendo hoy lo que expresara Alexis Tocqueville a principios del siglo XIX, al estudiar la Democracia en América que mencionaba que la centralización administrativa solo sirve para debilitar a los pueblos porque disminuyen su espíritu de ciudadanía. Que este tipo de gobierno contribuye con la grandeza efímera de un hombre, mas no a la duradera prosperidad de un pueblo;

- ✓ La existencia de estructuras de base comunitaria, conocidas anteriormente como juntas de vecinos y ahora consejos comunales, son necesarias como apoyo a la gestión pública ya que permiten la identificación de los problemas más significativos de las comunidad, y así mismo puede ejercer funciones de supervisión para los ejecutores de programas y proyectos realizados por las entidades político territoriales;
- ✓ De igual manera debe continuarse con la transferencia estado-municipio y la transferencia estado-sociedad, que son los motores de la descentralización en estos nuevos tiempos. Es por ello, que la municipalización y los consejos comunales son estructuras básicas para el impulso de la descentralización en Venezuela porque acercan la gestión pública al ciudadano;
- ✓ El funcionamiento eficiente de estas organizaciones sociales dependerá fundamentalmente de la existencia de una verdadera autonomía que permita tanto su participación en la formulación de políticas públicas como en los procesos de control y supervisión.

RECOMENDACIONES

Atendiendo a las conclusiones emanadas de la investigación y en correspondencia con los principios teóricos, legales e institucionales de la descentralización se plantean las siguientes recomendaciones:

- ✓ La autonomía debe incluir la municipalización. La corrección a las distorsiones que ha sufrido la descentralización por parte del poder central, deben defender la autonomía de los estados pero con el propósito de municipalizar la gestión pública. Se debe realizar un esfuerzo político en el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales y Locales de Planificación, las juntas parroquiales y los consejos comunales, con el fin continuar con el proceso de descentralización llegando a la municipalización del país contemplada en la Constitución de 1999;
- ✓ Con la municipalización la gestión local se fortalecerá, garantizando la autonomía del estado y la independencia del ciudadano, para que se asegure la autogestión, la congestión y la organización de las comunidades de abajo hacia arriba;
- ✓ Debe promoverse el diálogo nacional desde los estados y municipios, ir a las comunidades, a las zonas populares, conversar con los vecinos de estos sectores sobre reconciliación, paz, tolerancia y respeto.
- ✓ Impulsar las leyes y reformas legales en el marco de la Constitución vigente, que fortalezcan la viabilidad financiera de la descentralización

y a la economía de estados y municipios, como por ejemplo la Ley de Hacienda Publica Estatal.

- ✓ Fortalecer el proceso de transferencias exclusivas y concurrentes a los estados y municipios.
- ✓ Restituir las competencias recentralizadas como fue el caso de las competencias para administrar vías terrestres, aeropuertos y puertos.

LISTA DE REFERENCIAS

- Arias, F. (2005) El proyecto de investigación. 5ta Edición. Editorial Episteme. Caracas, Venezuela.
- Balestrini, M & Lares, A. (2005) Metodología para la elaboración de informes. Consultores Asociados Caracas, Venezuela.
- Barreto, Y. (2003) La Descentralización Venezolana y la Evolución de la Política Cultural, Estudio Comparativo entre el Consejo Nacional de la Cultura y el Municipio Valencia (Período 1990-2002). Trabajo de Grado. Universidad de Carabobo.
- Brewer-Carias, A. (2002) Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela. Ediciones Universidad Autónoma de México.
- Brewer-Carias, A. (2004) El federalismo en la historia política venezolana. Revista Provincia - Número 014. Universidad de Los Andes. Mérida
- Brewer-Carias, A. (2004) Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional. Artículo en línea disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1640/25.pdf> [Consulta: 2013, Enero 21]
- Colina, B. (2002) El proceso de descentralización fiscal y competencia de los estados particularmente en el caso del estado Carabobo. Trabajo de Grado. Universidad de Carabobo
- Constitución de la Republica de Venezuela. Año 1961
- Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela. Año 1999
- Chacin M. (2010) Impacto del proceso de centralización del Aeropuerto Internacional Arturo Michelena, a nivel de la Tributación Estatal del estado Carabobo. Trabajo de Grado. Universidad de Carabobo

- Farías J. (2001) El derecho en la economía globalizada. Editorial Trotta. Madrid. <http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=227>
[Consulta: 2013, Enero 23]
- Fundación Polar (1997) Diccionario de Historia de Venezuela. Tomo I, Segunda Edición. Fundación Polar. Caracas.
- Gamas, J. (1996) El Estado Federal: Orígenes, Realidades y Perspectivas. Artículo en línea disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/ens/ens12.pdf>
[Consulta: 2013, Enero 28]
- García M: (1964) Derecho Constitucional: Manuales de Revistas de Occidente. Madrid.
- González Cruz, F. (2003) Bases constitucionales de las relaciones intergubernamentales en Venezuela. Provincia - Número 010. Universidad de Los Andes. Mérida Artículo en línea disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23312/1/fortunato_gonzalez.pdf [Consulta: 2013, Febrero 11]
- González Cruz, F. (2008) Arquitectura del estado y el Gobierno en Venezuela. Provincia - Número 019. Universidad de Los Andes. Mérida
- Hernández, R; Fernández C. y Baptista P. (2006) Metodología de investigación, 4ta Edición; Mc Graw Hill. D.F. México
- Jellinek; J (1943) Teoría General del Estado (2da. Edición). Albatros. Buenos Aires.
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) en diciembre de 1989 y posteriores reformas
- Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (25-11-93) y sus posteriores reformas

- Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) (27-11-96) y posteriores reformas
- Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2002)
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)
- La Ley de Contribución Especial Sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos (Ley de Ganancias Súbitas) (2008)
- Ley del Consejo Federal de Gobierno y Fondo de Compensación Interterritorial (2010),
- Linares, S. (1956) Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Tomo VI. Editorial Alfa. Buenos Aires.
- Méndez, C. (2006). Metodología. México, D.F., Editorial Limusa.
- Observatorio Internacional para la Democracia y la Descentralización. Anuario II 2010 – 2011. Descentralización, Autonomía e Inclusión Social: el desafío actual de la democracia.
- Osorio, M (1963) Diccionario de Ciencias Jurídicas; Políticas y Sociales. Montevideo, Uruguay, Obra Grande S.A
- PNUD/Banco Mundial/BID (1999). La descentralización: Dialogo para el desarrollo. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.
- Reforma de la Ley que crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica (2008)
- Reforma en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (2009),
- Reveron, Zaira (2005). El estado, la participación ciudadana y Descentralización en Venezuela. Artículo en línea disponible en: www.iaeal.usb.ve/documentos/nro_92_93/zairar.pdf. [Consulta: 2013, Enero 18]

- Sánchez Melean, J. (2008) Federalismo y Descentralización en Venezuela 1990 – 2008. Ediciones Movimiento Civil por la Unidad. Maracaibo
- Sifontes, D. (2011) Reflexiones sobre el proceso de descentralización en Venezuela: un enfoque basado en los incentivos. Debates Ciencias Sociales, Dirección de Investigación y Producción Intelectual (FACES). Valencia
- Urbina E. (2004) La Globalización y el Atlas Federal Venezolano ¿Recuperación del principio de subsidiariedad en Venezuela? Revista Jurídica Universidad Arturo Michelena. Carabobo
- Vásquez, D. (2007) Efecto de la Descentralización en el Desarrollo Económico de una región, medido como bienestar social (1986 -1996). Caso: Servicio Público de Agua Potable. Trabajo de Grado. Universidad de Carabobo