

En Defensa de la Descentralización en Venezuela

Yolanda D'Elia

Junio de 2010



En Defensa de la Descentralización en Venezuela

Yolanda D'Elia

Caracas, Junio de 2010

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Fundación Foro Socialdemócrata, Convite A.C. y a la Mesa de la Unidad, como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Yolanda D'Elia

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autora y las instituciones que coordinaron su elaboración.

INDICE

| | |
|--|---|
| Introducción | 1 |
| La Constitución como marco de referencia para evaluar avances y retrocesos de la descentralización | 1 |
| La centralización como política de Estado: hacia un modelo autocrático de la sociedad y sus implicaciones regresivas para la descentralización, el sistema político y los derechos humanos | 5 |
| Líneas estratégicas para la defensa de la descentralización | 9 |

Introducción

La descentralización tomó fuerza en Venezuela en la década de los noventa a partir de los acuerdos que logró adelantar la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en el contexto político de esos años, concretándose sus mayores avances en la elección directa de las autoridades de gobierno (gobernadores y alcaldes) y en una nueva delimitación de competencias, entre exclusivas y concurrentes, básicamente dirigidas al fortalecimiento de las capacidades financieras e institucionales de los estados federales y municipios para que estas entidades pudieran ejercer sus potestades de forma autónoma e independiente del Poder Nacional en sus respectivos territorios.

En la Constitución de 1999 estos acuerdos fueron asumidos dentro del marco legal-político y protegidos por garantías e instancias jurisdiccionales. Sin embargo, han sido pocos los avances obtenidos en la consolidación del poder federal y municipal en Venezuela después que la Constitución entró en vigencia. No todas las leyes fueron adaptadas a sus disposiciones para desarrollar la estructura federal de gobierno y promover políticas de descentralización. Más aún, desde el año 2004, el Gobierno Nacional inició un proceso de centralización de rasgos autoritarios, tomando medidas y aprobando leyes que concentran el poder público en las instancias ejecutivas nacionales, al margen del marco constitucional.

Durante estos últimos años el proceso de centralización ha venido ganando terreno sin mayores obstáculos a causa del debilitamiento del sistema político, la falta de independencia de los poderes públicos y un progresivo desmontaje del Estado. En este trabajo se recogen las garantías constitucionales que protegen el poder federal y municipal, y la descentralización en Venezuela. Dichas garantías constituyen el principal fundamento para su defensa en tanto normas legítimas de actuación de los gobiernos federales y locales y derechos políticos de toda la población. También se hace un balance del proceso de centralización y sus implicaciones regresivas para el bien público y la participación ciudadana.

A partir de estas dos reflexiones, el trabajo concluye con un conjunto de líneas estratégicas para **la defensa de la descentralización**, como norma garante del bien público y derecho político consagrado en la Constitución, que fortalece el sistema democrático y hace más amplia y plural la participación ciudadana en los asuntos públicos. Los principales actores de un propósito como éste deben ser justamente quienes tienen el mandato constitucional de ser sus garantes y quienes son portadores y sujetos de este derecho: las autoridades federales y locales y los órganos jurisdiccionales, los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los partidos políticos.

La Constitución como marco de referencia para evaluar avances y retrocesos de la descentralización

Después de las leyes que dieron paso a la descentralización política y administrativa del Estado venezolano en la década de los noventa, muchos fueron los avances en el desarrollo de una nueva organización del Estado y una considerable ampliación de los derechos políticos y sociales de la población venezolana. En 1989 se celebraron por primera vez elecciones directas para los cargos de gobernadores y alcaldes, y en 1990 el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT), con la que se reconocieron competencias exclusivas para la administración de bienes y servicios por parte de los estados y municipios; y de competencias concurrentes, fundamentalmente a través de convenios de transferencia de servicios en el ámbito social, que antes le correspondían ejercer al Poder Nacional. A su vez, se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y aumentaron los ingresos nacionales transferidos a estados y municipios mediante el Situado Constitucional y una Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivada de Minas e

Hidrocarburos (LAEE), con el propósito de fortalecer financieramente a los estados en la gestión de sus competencias.

Para la mayoría de los estados y municipios la descentralización significó, en la práctica, importantes cambios de sus estructuras internas y la adopción de nuevas formas de planificación y gestión de programas y servicios; pero además, conllevó la ampliación de sus relaciones interinstitucionales con el Gobierno Nacional y las organizaciones de la sociedad civil. En unos sectores más que en otros se avanzó positivamente en el proceso de descentralización, a pesar de existir dificultades técnicas, organizativas y financieras debido a la ausencia de rectoría y al incumplimiento de compromisos financieros por parte de los organismos nacionales; y de limitaciones institucionales de gobernaciones y alcaldías para asumir las nuevas responsabilidades. Pese a las indefiniciones, vacíos y obstáculos con los que se llevó adelante, la descentralización en Venezuela fue un proceso indetenible.

| Estados | Competencias Exclusivas | | | | | | Competencias Concurrentes | | | | | | | | | | | | | |
|------------|-------------------------|---------|-------------|------------------------|---------|---------|---------------------------|-----------|-----------|----------|---------|------------------|----------|---------------------|--------------------------|---------|--------|-------|--------------|--|
| | Vialidad | Puertos | Aeropuertos | Minerales No Metálicos | Salinas | Timbres | Salud | Nutrición | Educación | Deportes | Menores | Personas Mayores | Vivienda | Servicios Agrícolas | Encomienda Penitenciaría | Turismo | Drogas | Otras | | |
| Amazonas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Anzoátegui | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Apure | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Aragua | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Ambiente | |
| Barinas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bolívar | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Carabobo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Ambiente | |
| Cojedes | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| D. Amacuro | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| D. Capital | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Falcón | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Eco. Popular | |
| Guárico | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Lara | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Ambiente | |
| Mérida | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Ciencia/Tec. | |
| Miranda | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Monagas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Agua | |
| Portuguesa | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| N. Esparta | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Táchira | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Consumidores | |
| Trujillo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sucre | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Def. Civil | |
| Vargas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Yaracuy | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Zulia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Indígenas | |

Fuente: De la Cruz, Rafael (1997): Finanzas Intergubernamentales y Gasto Social en Venezuela, IESA/FEGS. Mascareño, Carlos. Coordinador (2000): Balance de la Descentralización en Venezuela: Logros, Limitaciones y Perspectivas. PNUD, ILDIS, Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Revisión de Leyes Estadales en las materias de descentralización.

Nota: Los cuadros oscuros corresponden a servicios transferidos y los cuadros grises a procesos de solicitud o negociación de las transferencias. Los cuadros en blancos significan que no se encontró información acerca de procesos de descentralización.

A partir de la aprobación de la Constitución de 1999, donde los avances legales y políticos de la descentralización se adoptaron como norma fundacional y pauta obligatoria de la organización de los poderes públicos, Venezuela se convirtió en una **República de conformación política federal y régimen público descentralizado** constitucionalmente así establecido y objeto de garantías jurídicas a las que están obligados todas las entidades, poderes públicos y órganos de gobierno¹.

La base de dicha conformación es el reconocimiento a un pacto federal constitutivo entre entidades políticas autónomas y no subordinadas entre sí, con potestades para tomar decisiones de acuerdo con el mandato que ejercen los ciudadanos en un ámbito territorial determinado y las cuales se encuentran unidas por los principios de integridad territorial, cooperación y solidaridad, al igual que por la concurrencia y la corresponsabilidad en los asuntos del interés público nacional y el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos. En concreto, la estructura federal del Estado, que establece la Constitución de 1999, deja atrás la noción de “niveles de gobierno” y “la subordinación de los gobiernos locales a un gobierno central”.

¹ Delgado José Gregorio (2008), Reflexiones sobre la Descentralización en Venezuela: Ideas para su Profundización, Publicaciones ILDIS, Serie diálogo Político, Caracas.

Las potestades de estados y municipios, como entidades políticas con fines de bien común, corresponden a aquellas competencias en las que los ciudadanos dictan su propia constitución, elijen directamente a sus autoridades, deciden los objetivos de desarrollo de sus territorios y se benefician de políticas públicas que garanticen derechos y a las que no se puede renunciar ni delegar en otros poderes; tampoco puede ser alterada, por voluntad del Poder Nacional, una entidad o un grupo de ellas y ni siquiera podrían modificarse por el voto de mayorías, como derecho de los ciudadanos conquistado por generaciones anteriores; sólo son efectivas mediante competencias en las que están definidas sus objetos y ámbitos de aplicación, y las cuales son delimitadas por un acuerdo interterritorial.

La descentralización es un principio de organización y una política del Estado en la Constitución, que abarca competencias propias y compartidas entre los poderes nacional, estatal y municipal. Los lineamientos y procesos de descentralización deben emanar en forma acordada, progresiva, flexible y adaptable del Consejo Federal de Gobierno, órgano intergubernamental compuesto por los gobernadores y representantes de los alcaldes, órganos ejecutivos nacionales y sociedad organizada. La descentralización también se extiende hacia las organizaciones de la sociedad², incluyendo otras entidades territoriales más pequeñas que el municipio, tanto en lo que se refiere a la gestión de programas y servicios públicos como a la participación en los asuntos públicos.

El impulso a una **democracia participativa**, según varios autores, fue la razón que llevó a que tuviera tanta importancia la descentralización en la Asamblea Constituyente de 1999. Para unos se trataba de corregir los errores cometidos por los partidos políticos con el centralismo y el desconocimiento de la sociedad civil, para otros se trataba de abrir espacio al poder ciudadano delante de los poderes tradicionales (principalmente los partidos). En los primeros, la descentralización era necesaria para fortalecer el modelo federal y a los estados...; para los segundos, la descentralización era el mecanismo a través del cual la población se vería más incluida en los procesos de decisión y para ello debía fortalecerse a los municipios y fundamentalmente las ciudades como el espacio político de los ciudadanos. A partir de este debate, ambas propuestas (aunque movidas por diferentes perspectivas), lograron en uno y otro sentido coincidir en que el cambio hacia una democracia participativa pasaba por fortalecer la descentralización³.

| Garantías Constitucionales del Poder Federal | |
|--|---|
| <i>La federación y la descentralización son características irreversibles de la República y el Estado</i> | La República venezolana es federal y descentralizada, como principio constitutivo y superior. No puede ser modificado por autoridad, ley ni norma alguna, ni en el presente ni en el futuro, incluyendo cambios, reformas o enmiendas a la propia Constitución. La constitución federal de la República se encuentra bajo control jurisdiccional por intermedio de la Sala Constitucional y la Sala Político-Administrativa. |
| <i>El Poder Nacional no puede modificar la estructura del poder federal</i> | Los estados y los municipios son poderes originarios y gozan de autonomía política por mandato constitucional y voluntad popular. El poder público nacional no puede ejercer el poder político directamente en los estados o municipios, ni alterar unilateralmente el ámbito de autoridad de cada poder. Las autoridades de estados y municipios sólo pueden ser removidos por referendo revocatorio o por decisión judicial. |
| <i>La descentralización debe ser fiscalmente sostenible y resguardar los equilibrios territoriales</i> | Las competencias exclusivas de estados y municipios se establecen y delimitan claramente, así como los criterios para su intervención en las competencias concurrentes. Estas últimas son las que fueron establecidas en la Constitución de 1961, más las transferidas por la Ley Orgánica de Descentralización en 1988. Ninguno de los poderes puede modificar la distribución de competencias ni puede disminuir las potestades públicas de los otros. |
| <i>La descentralización es</i> | Las fuentes de financiamiento y las facultades tributarias propias de los estados y los municipios se encuentran establecidas, lo cual protege la autonomía y capacidad de intervención. Es un mandato constitucional el equilibrio en las responsabilidades fiscales compartidas por los gobiernos prestadores de servicios, así como es obligación del poder público nacional garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, así como la solidaridad inter-territorial. |
| <i>La descentralización es</i> | La federación se rige por principios de cooperación y corresponsabilidad, los cuales están a su vez basados en criterios de acuerdo, consulta y coordinación desde el punto de vista de leyes |

² Rachadel, Manuel (2008): ¿Descentralización para qué? En Revista SIC, septiembre-octubre, 2008/Año LXXI. Concentración de poder.

³ Peraza, Arturo (2008): "El federalismo venezolano en la Constitución de 1999". En Revista SIC, septiembre-octubre, 2008/Año LXXI. Citado por Convite/ILDIS (2009). En defensa de la descentralización.

**progresiva y acordada
por las partes**

y ejecución de políticas entre los poderes públicos. Asimismo, la descentralización se concibe como un proceso dirigido a lograr fines y cometidos de democracia y desarrollo. La participación de los estados y los municipios no puede ser impuesta por ninguno de los poderes. Con el fin de acordar y planificar la descentralización entre los poderes, se crearon con rango constitucional instancias de coordinación y planificación.

La descentralización es flexible y adaptable a la diversidad territorial

En el nuevo marco constitucional, la política de descentralización y los propósitos de la descentralización se pueden desarrollar localmente atendiendo a las particularidades y las características de los estados y los municipios. Los estados tienen la potestad de legislar sobre las competencias concurrentes y adaptarlas a sus propias posibilidades y particularidades.

Por otra parte, la autonomía financiera de estados y municipios fue objeto de disposiciones constitucionales a fin de fortalecer sus capacidades económicas, fiscales y financieras para atender las materias de su competencia y garantizar a todos los ciudadanos el disfrute de niveles similares de recursos fiscales y de servicios públicos, con base en los principios de subsidiariedad, equidad interterritorial y coordinación de decisiones y actividades económicas y financieras. Además, la Constitución equiparó las potestades fiscales y económicas entre estados y municipios, bajo normas de armonización y coordinación tributaria con el Poder Nacional.

Entre las disposiciones de la norma constitucional para lograr estos objetivos se encuentran: el desarrollo de las haciendas públicas estatales, mediante la asignación de nuevos impuestos; tasas y contribuciones especiales a los estados, que no ocasionaran riesgo para la estabilidad macroeconómica; la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial, como órgano adscrito al Consejo Federal de Gobierno (CFG), para el financiamiento de inversiones públicas, la cooperación y la complementación de políticas e iniciativas de desarrollo entre las distintas entidades, y el apoyo a las regiones y comunidades con menor desarrollo relativo; y la estabilidad del situado constitucional, como principal fuente de ingresos tanto de estados como de municipios, frente a las fluctuaciones de los ingresos nacionales.

Principios de Autonomía y Equilibrios Financieros de Estados y Municipios

| Subsidiariedad | Equidad Interterritorial | Coordinación |
|---|--|--|
| Ejercer autonomía e independencia para fijar el rumbo del desarrollo económico, cultural y social; planificar las soluciones a los problemas; lograr fines propios y cubrir los gastos del ejercicio de competencias. | Contar con potestades para generar ingresos propios de forma equivalente al gasto que generan los servicios que prestan. | Evitar la duplicación de esfuerzos financieros, así como las imposiciones económicas injustificadas a los ciudadanos o a las actividades económicas por la aplicación de múltiples tributos jurisdiccionales. |
| Lograr la menor distancia posible entre los asuntos de la vida pública y el poder para decidir sobre ellos, gestionado por los poderes públicos territoriales que estén más cerca de los ciudadanos. | Reducir los diferenciales de acceso a bienes y servicios esenciales entre los ciudadanos por características geográficas, demográficas y económicas de las entidades, evitando que las entidades que más aportan no queden con menos recursos que las beneficiadas, después de restar su contribución. | Fortalecer la cooperación e integración financiera entre las entidades y entre los poderes públicos respecto a un conjunto de objetivos, actividades y resultados de interés mutuo porque son interdependientes o pueden ofrecer un bien o mejora general que escapa a los esfuerzos individuales. |
| Alcanzar la mayor estabilidad posible en la prestación y el financiamiento de bienes y servicios que satisfacen derechos esenciales de los ciudadanos, y una relación más estrecha con las necesidades reales de gasto que demandan estos derechos en cada entidad. | Acceso a recursos a cambio del mismo esfuerzo fiscal mediante modalidades de financiamiento que estimulen un mayor esfuerzo contributivo y una mejor gestión financiera y administrativa en cada entidad. El objetivo es aumentar la dinámica de sus economías internas y la eficiencia del gasto público. El financiamiento destinado a la equidad, debería aumentar las capacidades para generar recursos propios. | Facilitar la interacción, la división de tareas, la articulación de procesos, los intercambios y las transacciones entre entidades o entre poderes públicos para asumir responsabilidades compartidas. |
| Apoyo proporcional entre los poderes, de modo que un poder sólo pueda intervenir en el ámbito de otro, cuando se presenten problemas que el más inmediato no logre resolver, y bajo la condición que no exceda lo necesario para solucionarlos. | | Prevenir las interferencias o la injerencia en ámbitos que no corresponden, de modo que las decisiones económicas o fiscales tomadas por un poder no anulen, limiten u obstaculicen las del otro. |

Entre los años 2001 y 2005, la Asamblea Nacional aprobó nuevas leyes referidas a la descentralización, pero estas reformas legales no produjeron avances significativos en la aplicación efectiva de las disposiciones constitucionales en esta materia. Entre las leyes aprobadas destacan: las leyes que crearon el Sistema de Planificación Nacional y, dentro de éste, los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPLACOP) y los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP); así como la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la Ley del Régimen Especial del Distrito Metropolitano. En el año 2006, la Ley de los CLPP creó también la figura de los Consejos Comunales como órganos de vocería comunitaria.

Adicionalmente, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Hacienda Pública Estatal y la Ley del Consejo Federal de Gobierno, como el órgano constitucional de mayor relevancia dentro del sistema de planificación y las políticas de descentralización. Sin embargo, ambas leyes fueron vetadas por el Ejecutivo Nacional y devueltas a la Asamblea. Este organismo decidió no volver a discutir las, eliminando así la posibilidad de su entrada en vigencia⁴. Además la LODDT, vigente desde 1990, jamás se adecuó a la delimitación de competencias de la Constitución.

La centralización como política de Estado: hacia un modelo autocrático de la sociedad y sus implicaciones regresivas para la descentralización, el sistema político y los derechos humanos

Después de las elecciones presidenciales en diciembre del año 2006, el Gobierno Nacional inició un proceso acelerado de centralización y de avance hacia un modelo autocrático de sociedad, el cual se resume en el concepto de “democracia protagónica revolucionaria”, establecido en el Proyecto Simón Bolívar y convertido en Plan de la Nación 2007-2013 como el Primer Plan Socialista⁵. Este plan fue aprobado por la Asamblea Nacional en el año 2007 antes de someter a referendo la Propuesta de Reforma Constitucional introducida por el Presidente de la República con la intención de crear en el país un nuevo “orden social de carácter socialista”, y es aplicado desde esa fecha con carácter de “ley marco” para crear este nuevo orden al margen de la Constitución.

| Plan de la Nación 2001-2007 | Plan de la Nación 2007-2013 (Primer Plan Socialista) |
|--|--|
| Desarrollo productivo endógeno: formas autogestionarias de producción | Modelo productivo socialista: control de la propiedad por parte del Estado |
| Justicia social: sistemas garantes de derechos dentro del marco internacional de derechos humanos | Ética socialista: moral revolucionaria, ciudadano responsable del bien público, justicia por encima de la ley |
| Democracia participativa y protagónica: nuevas instancias de participación directa dentro de una estructura del poder público descentralizado | Democracia protagónica revolucionaria: creación de un Poder Popular no representativo y como componente del Estado; decisiones sometidas a la voluntad general y colectiva dentro de una estructura del poder público centralizado y no independiente |
| Integración del territorio nacional y mundo multipolar: ejes de desarrollo regional y relaciones con países no capitalistas | Nueva Geometría territorial: estructura territorial por regiones y ciudades y fortalecimiento de Venezuela mediante la conformación de bloques no capitalistas y antiimperialistas |

⁴ Al respecto, el Presidente saliente de la Asamblea, manifestaba a finales del año 2005: “La hacienda pública estatal y el consejo federal son concepciones neoliberales que aún persisten en la Constitución y que deberán ser eliminadas de la Carta Magna por el próximo parlamento (...). Hay que buscar una nueva manera de integrar los gobiernos locales con el Poder Nacional para contener la amenaza de una descentralización que desvertebre al Estado y termine creando reyezuelos. Se debe descentralizar hacia el poder popular”.

⁵ Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista, Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2007-2013. Caracas, Septiembre de 2007.

Con el Plan Socialista se abandona la idea de “democracia participativa”, contenida en la Constitución y entendida como la ampliación de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, dentro de una estructura de Estado federal y descentralizado, y se adopta la de “democracia revolucionaria” definida como:

...la expresión de la “verdadera democracia” en la que se entrega todo el poder originario del individuo a la comunidad y se produce una “voluntad general”, no representativa sino moral y colectivamente sustentada, que obliga a los asociados a conducirse por la justicia, la igualdad y la libertad del cuerpo político colectivo. El Estado garantiza el bienestar de todos por encima de la igualdad ante la ley y el despotismo mercantil.

Bajo estos lineamientos, el proceso legislativo pasó a manos del Presidente de la República a través de una Ley Habilitante, en una Asamblea integrada en su mayoría por diputados adeptos a las políticas de gobierno. Mediante esta Ley Habilitante, se promulgaron 66 decretos-leyes en un lapso de 18 meses (del 01-02-2007 al 31-07-2008) en función de impulsar rápidos cambios del ordenamiento jurídico para construir las bases de una “sociedad socialista”.

Con dichos decretos se centralizaron las funciones de gobierno en una Comisión Central de Planificación, se dio carta abierta a un proceso de desconcentración funcional y territorial para atender directamente a las comunidades a través de programas y servicios públicos nacionales, y se dio autorización legal al Ejecutivo para crear una nueva delimitación territorial con autoridades regionales designadas por el Presidente y declarar de “utilidad pública” territorios, bienes y servicios.

Amparándose en una sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) del 15 de abril de 2008, la Asamblea Nacional decidió reformar la LODDT en lo referente a competencias en la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, las cuales fueron ilegalmente regresadas al Poder Nacional en el año 2009⁶ bajo las siguientes argumentos:

A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el poder público nacional, por órgano del Ejecutivo, podrá revertir conforme al ordenamiento jurídico las transferencias de las competencias concedidas a los estados para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general. El Ejecutivo nacional, por órgano del presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios y consumidores un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto a los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad.

Adicionalmente, durante el año 2009 el Ejecutivo Nacional adoptó las siguientes medidas: la eliminación de 42 peajes en todo el territorio nacional, la adscripción al Ministerio de Educación de organismos autónomos como la Fundación del Niño, la eliminación de las competencias en materia de

⁶ Dicha sentencia se refería a un recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución sobre la competencia exclusiva de los estados en la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. En la decisión del TSJ, de carácter vinculante, se exhortaba a la Asamblea acoger la sentencia en reformas de la LODDT, así como en la Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil, en la cual se aceptaba la reversión de las transferencias de competencias a los estados, cuando éstas no se prestaran o fueran deficientes, en virtud de los principios de “superioridad coordinadora del Poder Nacional”, “unidad del Estado” y “satisfacción del interés general de la población”. En esta sentencia se produjo un voto salvado del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, en el que se fundamenta porqué lo que se entendía como “transferencias de competencias exclusivas” en la LODDT ya no tenía aplicación de acuerdo con el nuevo ordenamiento constitucional, donde dichas competencias habían pasado a ser potestades de los estados: “...la competencia de aprovechamiento, conservación y administración de puertos, autopistas y carreteras, ... es, desde la Constitución de 1999, originaria y exclusiva de los Estados. En consecuencia, es claro que esa norma de la Ley Orgánica de Descentralización es inconstitucional o debe, en todo caso, interpretarse a la luz del artículo 164.10 de la Constitución de 1999, en el sentido de que sólo puede referirse a la transferencia de los bienes afectos al servicio que antes prestó el Poder Nacional pero no a la competencia en sí...”.

policía al Distrito Metropolitano, la transferencia al Ministerio de Salud de los establecimientos y servicios de salud del Distrito Metropolitano de Caracas (DMC) y de la Gobernación del estado Miranda; agregando en el caso específico del DMC, la creación de la Comisión Presidencial de Planes y Proyectos para la Gran Caracas que centraliza en el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda, la ejecución de todos los planes de desarrollo urbanístico y la creación de una nueva entidad político-territorial superpuesta a la del Distrito Metropolitano de Caracas, con una autoridad nacional designada por el Presidente de la República, acto inconstitucional que menoscabó las funciones de la autoridad electa del Distrito y sustrajo tanto sus competencias como los recursos para ejercerlas.

| Leyes y Decretos de Centralización, 2007-2009 | | |
|--|------|--|
| Comisión Central de Planificación | 2007 | Decreto Ley que crea la Comisión Central de Planificación |
| Adscripción de la Fundación del Niño | 2007 | Decreto que adscribe la Fundación del Niño al Ministerio del Poder Popular para la Educación |
| Administración Pública Nacional Centralizada y Autoridades Regionales | 2008 | Decreto Ley que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública |
| Nueva Estructura Territorial y Administraciones Estadales y Municipales bajo directrices de Autoridades Regionales | 2008 | Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio, que deroga la Ley de Planificación y Gestión del Territorio (aprobada en Primera Discusión) |
| Milicia Nacional Bolivariana y Regiones Militares | 2008 | Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana |
| Estructura agrícola territorializada y acceso a alimentos | 2008 | Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria |
| Alimentos, bienes y servicios de primera necesidad | 2008 | Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios |
| Eliminación de policías en los Distritos Metropolitanos | 2008 | Ley de Policía Nacional |
| Eliminación de peajes | 2008 | Decretos para la eliminación de 42 Peajes en el territorio nacional |
| Planes y Proyectos Urbanos para la Gran Caracas | 2008 | Decreto que crea la Comisión Presidencial de Planes y Proyectos para la Gran Caracas |
| Reversión de las Transferencias en Salud | 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 Metropolitano de Caracas |
| | | 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 |
| Creación de nuevos territorios bajo control del Poder Nacional | 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 |

Dentro de los mismos lineamientos del Plan Socialista, entre los meses de febrero y marzo de 2010 la Asamblea Nacional aprobó la Ley y Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, en el que se adopta un nuevo concepto de federalismo, definido como organización política que pretende la construcción de una sociedad socialista, frente a los intentos de “oligarquías nacionales e internacionales” por monopolizar el poder económico y político. Con esta ley se altera el orden constitucional al desconocer la estructura federal y descentralizada del Estado venezolano y se cancela todo proceso de descentralización dentro de esta estructura.

En abierto desconocimiento a la Constitución, los estados y municipios dejan de ser las entidades a las que se descentralizan y transfieren competencias del Poder Nacional y, por el contrario, son estas entidades las que deben descentralizar las suyas hacia las “organizaciones de base del Poder Popular” de carácter socialista, por decisión del Presidente de la República y alineadas al régimen de planificación centralizada. Sumado a ello, la ley atribuye al mismo Presidente la potestad de crear nuevas unidades territoriales bajo la gestión de autoridades nacionales, denominadas Distritos Motores, que se rigen por un sistema de comunas en las que la propiedad pasa a manos del Estado.

Según esta ley, descentralización significa (a diferencia de lo que dicta la Constitución): restitución del poder del pueblo soberano para ejercer la “democracia protagónica revolucionaria” mediante transferencias de competencias decretadas por el Presidente, de los estados y municipios a las organizaciones “socialistas” del poder popular, reconocidas por el Estado mediante su registro en el Ministerio de Participación Ciudadana y las Comunas, y cuya misión es desarrollar los fines del poder comunal. Las características de este poder son:

- El Estado se asume como garante del Poder Popular basado en una nueva organización social y territorial de comunas de propiedad colectiva o social.
- El Poder Comunal es un nuevo poder público centralizado, donde sociedad y estado son inseparables.
- A través de sus órganos se canalizan las relaciones y la distribución de los recursos públicos.
- Forman parte de este poder unificado: los poderes públicos, las organizaciones sociales, el partido de gobierno y los militares.
- Las organizaciones sociales son aquellas que defienden el proyecto socialista y tienen obligaciones con el cumplimiento de los intereses colectivos del Estado Comunal.

Tales medidas tienen implicaciones regresivas para las garantías de bien público, como obligaciones del Estado fortalecidas mediante la descentralización:

- Plantean la intervención del Poder Nacional en potestades y competencias que pertenecen a los estados y municipios por mandato constitucional, desconociendo el principio de no subordinación entre poderes en salvaguarda de la autonomía de las entidades y los derechos políticos de los ciudadanos.
- Retrocede hacia un modelo de organización centralizada del Estado, que quedó en buena medida superada en la Constitución de 1999, además de imponer medidas de “intervención” y “reversión” no contempladas en la Constitución y, con éstas, regresar a una estructura de subordinación de los poderes estatal y municipal al Poder Nacional, particularmente al poder ejecutivo.
- Sustraer a los estados y municipios los medios para ejercer sus potestades y competencias, abriendo la posibilidad de que el Poder Nacional les quite competencias transferidas, las cuales conforman desde la Constitución de 1999 un patrimonio institucional y financiero de los ciudadanos para producir sus propios recursos y alcanzar objetivos de desarrollo económico y social.
- Afecta derechos fundamentales de los ciudadanos, desde el mismo momento en que la Constitución de 1999 asumió la figura de las competencias concurrentes, en las cuales los estados y municipios comparten responsabilidades en todas aquellas materias que garanticen una vida digna a todos sus ciudadanos, específicamente en el acceso oportuno a servicios de salud, a la justicia y al ejercicio del voto.

Al mismo tiempo, estas medidas tienen consecuencias graves tanto para el sistema político democrático como para los derechos humanos de la población venezolana, que se traducen en: amenazas a las libertades fundamentales de los ciudadanos mediante prácticas autoritarias; una inclusión social limitada por el abandono de políticas públicas y la adopción de medidas asistencialistas que permiten un mayor control político sobre la población; y la pérdida del derecho a la participación y de los medios para ejercerla, al establecer restricciones a la autonomía de los ciudadanos y sus organizaciones, criminalizar a los que cuestionan o no comparten las políticas de gobierno y cerrar las instancias de participación a quienes no se adhieren a la ideología socialista.

Líneas estratégicas para la defensa de la descentralización

Hasta el presente, el proceso de centralización y el avance hacia un modelo de sociedad de rasgos autocráticos ha venido avanzando sin mayores obstáculos, entre otras razones por la situación de debilitamiento en la que se encuentra el sistema político, lo cual viene dándose desde hace más de una década y en la cual influyen visiones y comportamientos anti políticos que actualmente adoptan un perfil autoritario; la falta de independencia de los poderes públicos que limitan el acceso a la justicia y crean una situación de permanente impunidad; así como una más profunda descomposición del Estado que impide a las instituciones dar respuestas a los problemas más críticos de los ciudadanos y a éstos reclamarlas.

Delante de las consecuencias regresivas de las medidas de centralización y las graves restricciones que ellas traen para el sistema político y los derechos humanos, es necesario trabajar en un conjunto de líneas estratégicas para la defensa de la descentralización. Para ello, es preciso verla como un marco para garantizar más ampliamente las obligaciones del Estado con el bien público y los derechos de la población, mediante el acceso estable y sostenido de los ciudadanos a bienes y servicios provistos por los gobiernos estatales y municipales, y la apertura de espacios de poder para que éstos puedan intervenir en decisiones públicas que respondan a sus necesidades y demandas. Entre estas líneas estratégicas se encuentran:

Asumir plenamente las potestades y competencias emanadas de la Constitución, haciendo prevalecer ante todo los derechos de la gente

Haciendo valer las garantías constitucionales en materia de descentralización, los gobernadores y alcaldes electos pueden promover y construir una agenda para el desarrollo de la descentralización, que parta de las potestades y competencias exclusivas y concurrentes establecidas en el marco constitucional. Muchas de las debilidades y amenazas a la descentralización se producen cuando las propias autoridades estatales y locales no asumen su rol en el cumplimiento de las disposiciones que dicta la Constitución de 1999. A gobernadores y alcaldes corresponde hacer cumplir la Constitución que abarque el pleno ejercicio de sus potestades y la gestión de competencias con los recursos necesarios.

Los gobiernos estatales y municipales cuentan con un conjunto de mecanismos legales que favorecen la descentralización y la coordinación de la actividad de las distintas entidades político-territoriales. En este sentido, el fortalecimiento y la modernización de los sistemas de planificación, de presupuesto y de control de gestión constituyen elementos estratégicos para elevar sustancialmente la capacidad de gobierno de estas entidades; así como la adecuada articulación de los proyectos contemplados en la planificación operativa anual, para su financiamiento.

En esta dirección es fundamental que los gobernadores y alcaldes cumplan con sus responsabilidades en la formulación de los planes de desarrollo estatal y municipal, y asuman la defensa de los recursos que por ley corresponden a los estados y municipios para ejecutar estos planes. Es también indispensable rescatar y poner en pleno funcionamiento las instancias de coordinación y planificación intergubernamentales como el Consejo Federal de Gobierno (El previsto en la Constitución, como instancia de coordinación intergubernamental), los CEPLACOP y los CLPP, con participación de la sociedad organizada, además de apoyar y fortalecer el trabajo que vienen haciendo los Consejos Comunales, manteniendo su autonomía como voceros de las comunidades.

Impulsar acuerdos políticos y sociales en materia de descentralización ligados al desarrollo de competencias exclusivas y concurrentes

La construcción de una agenda para el desarrollo de la descentralización debe partir de amplios acuerdos políticos y sociales sobre materias en las que los estados y municipios tienen competencias concurrentes (principalmente en los ámbitos salud, judicial, penitenciario y electoral) y donde tienen un

papel significativo los diferentes sectores de la sociedad civil, para avanzar en experiencias descentralizadoras y exigencias de consulta a las que están obligadas las autoridades nacionales para hacer modificaciones en materia de legislación y políticas públicas que afecten dichas competencias. Dentro de estos acuerdos, debe particularmente trabajarse en iniciativas legislativas dirigidas al fortalecimiento de la autonomía financiera de los estados y los municipios, y a la participación ciudadana en espacios estatales y locales de decisión pública.

Extender y profundizar los vínculos asociativos entre distintos sectores de la sociedad civil y estados del país para unir esfuerzos de convocatoria ciudadana y redes de movilización de apoyos

En un contexto restrictivo de las libertades y de creciente impunidad, es preciso que desde las gobernaciones y alcaldías se desarrollen espacios de diálogo con diferentes sectores de la vida nacional y local del país para generar alianzas y movilizar apoyos, con el fin de ampliar las visiones sobre la situación y los escenarios de país, superando la polarización y las actitudes de desconfianza, y acordar acciones conjuntas en temas cuya urgencia, recurrencia y complejidad demandan esfuerzos compartidos.

Ampliar los canales de comunicación y difusión de información hacia los ciudadanos, mediante nuevas estrategias y herramientas

Forma parte de las responsabilidades de los gobernadores y alcaldes garantizar el acceso a la información pública de manera confiable y oportuna sobre la gestión y los servicios públicos disponibles en cada una de sus jurisdicciones. En este sentido, es importante crear líneas de comunicación, a través de las cuales puedan tramitarse y resolver solicitudes y difundir información útil, sistemática y oportuna sobre la descentralización jurídica, política, administrativa y financiera del Estado venezolano, tal como está contenido en la Constitución. Agencias estatales y municipales autónomas, eficaces y transparentes en sus procesos de gestión y administración estarían en mejor posición de poder negociar y emprender estrategias y proyectos de descentralización entre estados, municipios, comunidades y sectores organizados de su ámbito territorial.

Fortalecer capacidades de incidencia en situaciones de restricción o amenaza a los derechos ciudadanos y garantías democráticas, recuperando los espacios públicos y el sentido cívico de la política

En la marcha, es necesario desarrollar estrategias que permitan aumentar los niveles de incidencia política en situaciones que produzcan discriminación social, económica o política de la población; y el emprendimiento de acciones dirigidas a fortalecer una cultura democrática y participativa basada en la inclusión, la tolerancia, la pluralidad y la cooperación como valores éticos sustantivos, vitales e insoslayables.

En términos políticos, una gestión local descentralizada supone una alianza con los ciudadanos y sus organizaciones, que comprenda el respeto a los valores democráticos, la gestión transparente y eficaz de los recursos públicos y la promoción de la participación popular de una manera efectiva y con objetivos claros; así como el fortalecimiento de la organización autónoma de las comunidades y de los distintos sectores de la sociedad civil en los ámbitos estatales, municipales y parroquiales.