

La reciente modificación a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano

Recent amendment to the Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público: consequences to the decentralization process and local development in Venezuela

Rodríguez Zerpa, Armando

Universidad de Los Andes- Venezuela. E-mail: arodrigz@ula.ve

Recibido: 10/06/09 / Aceptado: 16/07/09

Resumen

El proceso de descentralización venezolano, iniciado en 1989, estuvo sustentado en el desarrollo de los preceptos constitucionales sobre descentralización política y administrativa previstos en la Constitución Nacional de 1961, a través de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD) sancionada en 1989, la cual ha sido modificada en diversas oportunidades a través del tiempo en función de los múltiples requerimientos sociales, económicos y políticos de cada época.

No obstante, la más reciente modificación realizada el pasado 17 de Marzo de 2009, implicó una severa limitación al proceso de descentralización y al desarrollo local venezolano, en el sentido de que el poder central revirtió competencias exclusivas, previamente cedidas con carácter constitucional en 1999 a los estados, especialmente en lo atinente al régimen de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, lo cual fortalece

la desconcentración administrativa de funciones en desmedro de la verdadera descentralización administrativa, ya que cercena la autonomía de los estados a disponer libremente de estas fuentes de ingresos fiscales en aras del fortalecimiento del desarrollo local, a través del diseño y aplicación de soluciones propias de cada localidad a la solución de sus necesidades más apremiantes.

PALABRAS CLAVE: descentralización administrativa, desconcentración administrativa, federalismo fiscal, desarrollo local, competencias exclusivas, competencias concurrentes.

Abstract

The decentralization process in Venezuela, initiated in 1989, intended to develop the the 1961 constitutional principles of political and administrative decentralization, through the Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD) of 1989, modified several times in accordance of social, aconomical and political demands.

However the latest modification of march 17th 2009, implies a severe limitation to the decentralization process and to the Venezuelan local development, because the central power reverted exclusive powers previously given to the states by the constitution of 1999, especially the ones regarding conservation, and use of roads and highways, sea ports, and airports of commercial use, all of that strengthens the desconcentration of powers but whitin central government agencies, while weakens the true decentralization, because cuts the states autonomy to dispose of thouse sources of fiscal incomes, nedded to solve the various and difficult issues the states governments are suppose to deal with.

KEY WORDS: administrative decentralization, administrative desconcentration, fiscal federalism, local delevpment, exclusive powers, shared powers

1. Introducción

Venezuela se define como un Estado federal descentralizado, como bien queda establecido en el artículo 4 de la actual Constitución Nacional, y la descentralización como proceso social, económico y político ha sido elevada a la categoría de política nacional, según lo establecido en el artículo 158 de la misma carta magna. Sin embargo, este proceso es de reciente data en Venezuela, pues apenas se inicia en 1989, luego de haber transitado un siglo de centralismo como forma organizativa de gobierno.

Los orígenes de esta forma organizativa tienen su sustento en la precariedad participativa en que incurrió la clase política dominante que rigió los destinos del país por más de cuarenta años a partir del surgimiento democrático en 1958. El excesivo centralismo en el campo económico, social y político ejecutado a través de un sistema partidista, fue cercenando cada vez más el derecho a la participación de la población en la toma de decisiones políticas, traduciéndose en severos déficits sociales y económicos hacia las clases sociales más desposeídas. Esta situación dio origen a fuertes presiones sociales y acertados intentos de golpes de estado en el campo político, haciendo indispensable modificar la forma organizativa del poder en Venezuela.

En virtud de esta situación, fue en 1989 cuando finalmente el poder político tomó la decisión de sentar las bases de un proceso de descentralización política y administrativa, dando así cumplimiento al mandato constitucional expresado en el artículo 137 de la Constitución Nacional de 1961, vigente para la época.

Tal proceso se inició con la creación de la famosa Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la cual se abocó al estudio de la situación bajo cuatro grandes aristas: reforma electoral, reforma de los partidos políticos, reforma de la estructura organizativa del Estado (descentralización política) y reforma del régimen municipal. Dentro de la reforma estructural del Estado, por primera vez se permitió la elección directa de gobernadores y alcaldes en el país, lo cual constituyó el avance más significativo en materia de descentralización política, no obstante para llevar a la práctica tal proceso de descentralización en el campo económico, se hizo necesario el que se dictara una instru-

mento legal para tales fines. Tal instrumento fue la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD), dictada en 1989 y entrada en vigencia a partir de 1990. Es así como esta ley constituye el basamento jurídico del desarrollo del proceso de descentralización administrativa en Venezuela, pues fueron plasmadas allí las diversas competencias que el poder central transfirió a los estados en aquella oportunidad con el ánimo de iniciar y fortalecer un verdadero proceso de descentralización y desconcentración administrativa, con lo cual se garantizaba un mayor nivel de participación ciudadana a la población en la toma de decisiones políticas para la solución de los innumerables problemas que afrontaba en sus respectivas jurisdicciones.

Es en el marco del proceso descentralizador iniciado en 1989, que la presente investigación tiene como objetivo fundamental el análisis jurídico-económico de la vigente Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD), máxime cuando la misma recientemente ha sido reformada por el Poder Legislativo Nacional, con el fin de vislumbrar los principales efectos generados sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano. Para el logro de este objetivo se recurre a una investigación documental haciendo un análisis jurídico detallado del instrumento legal en referencia, así como de las bases constitucionales y legales que la sustentan y complementan, aunado a una detallada revisión de las bases teóricas del Federalismo Fiscal en el campo económico, en el cual se sustenta la descentralización como forma organizativa de gobierno y la concepción teórica del desarrollo económico local como mecanismo inherente a un eficiente proceso de descentralización política y administrativa.

La investigación está estructurada de la siguiente manera: en la primera parte se aborda el proceso de formación del Estado venezolano, incluyendo sus antecedentes y el paso del centralismo hacia una propuesta de descentralización. Luego, en la segunda parte se estudia en términos generales, las diversas concepciones teóricas que se manejan sobre la descentralización y la centralización como formas organizativas de gobierno en distintas áreas del conocimiento, entre éstas: la concepción política, la concepción jurídica en el campo del Derecho Administrativo

y la concepción en el campo económico, incluyendo la concepción teórica del desarrollo local como consecuencia inmediata de un proceso de descentralización, y finalmente en la tercera parte se realiza el análisis jurídico y económico de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD), en función de las bases constitucionales y legales que la sustentan y complementan.

2. El proceso de formación del Estado venezolano y el surgimiento de la descentralización

2.1. Antecedentes

Durante el período colonial, Venezuela no existió como realidad jurídica o económica, pues fue sólo a partir de la creación de la Capitanía General de Venezuela en 1777, cuando se creó una base jurídica para que el país que se formaría posteriormente tuviera una base territorial unificada, pero, al momento de la independencia, tal proceso de unificación apenas comenzaba. (Hernández, 1999).

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el constituyente venezolano ha concebido al Estado alternativamente bajo las formas organizativas de unitario y federal. Desde la promulgación de la Constitución de 1830, los textos constitucionales han variado de una a otra forma. Esta variación en la estructura asignada al Estado ha sido inspirada más en motivos de orden circunstancial, que en razones de carácter sociológico-político y realista, y los alegatos en defensa de una u otra forma de gobierno siempre han sido muy constantes y hasta apasionados. (Chalraud, 1983)

Durante el siglo XIX dominaron en Venezuela las fuerzas centrífugas del caudillismo. Después de la Guerra de Independencia, las guerras civiles, la anarquía y la depauperación del país, fueron los factores preponderantes. Las medidas centralizadoras de Guzmán Blanco no tuvieron la continuidad necesaria para estabilizar una administración unificada que aún mantenía vigentes los preceptos descentralizadores de la Guerra Federal de 1858. Salcedo (2006)

Según Sánchez (1995), en Venezuela, aunque el federalismo es el tema

más antiguo en la historia de las ideas políticas, este proceso es de muy reciente data, ya que es solo después de treinta y cuatro años de centralismo conservador (1830-1864), cincuenta y seis de centralismo autoritario (1899 – 1945) y (1948 - 1958); treinta y cuatro de centralismo democrático (1945 – 1948 y 1958 – 1989) y solo treinta y cinco de federalismo caudillista (1864 – 1899) en el siglo XIX, cuando se plantea un proceso de reforma del Estado teniendo a la descentralización como columna vertebral, a partir de diciembre de 1980.

El proceso centralizador cumplió el papel fundamental de consolidar la unidad nacional apoyada en la renta petrolera surgida a principios del siglo XX, pero, en el último cuarto de siglo, la centralización comenzó a dar muestras de disfuncionalidad, pues se había hecho excesiva, frenando la participación ciudadana e impidiendo el desarrollo de la sociedad civil, con lo cual se acentuaron las desigualdades sociales y se dieron muestras de incapacidad en la gestión de los servicios públicos.

2.2 Del centralismo hacia una propuesta de descentralización

Mientras transcurrían los años de la fase de centralismo democrático, el sistema político evolucionó muy poco, ya que los jefes políticos pretendieron mantener inalteradas las bases del centralismo y la partidocracia, sin darse cuenta que su permanencia excesiva comenzaba a socavar las bases de la propia democracia. Fue así como la descentralización como organización política, comenzó a tomar importancia como condición y exigencia para la supervivencia del sistema y como respuesta a las exigencias de la sociedad civil por una mayor participación y representatividad. En virtud de ello, desde mediados de la década de los años ochenta, la descentralización se afianzó en la opinión pública venezolana como la verdadera respuesta a las exigencias de perfeccionamiento de la democracia, junto con la despartidización política.

Estas aspiraciones nacionales se concretaron en el año 1985, con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), dando origen al famoso Proyecto de Reforma Integral del Estado expresado en cuatro líneas de acción básicas: la reforma electoral, la reforma de los partidos políticos, la reforma de la estructura organizativa del Estado (descentralización política) y la reforma municipal. Al trazar

esta comisión los lineamientos para la reforma del Estado, el eje fundamental de sus propuestas fue la descentralización, la cual estuvo acompañada de la necesaria modernización y reforma del gobierno central. De esta manera se dispuso proceder a la elección directa de los gobernadores de estado, así como a la elaboración de los instrumentos legales para iniciar la transferencia de competencias a los estados y municipios, con fundamento en el artículo 137 de la Constitución Nacional de 1961, vigente en aquel entonces.

En las proposiciones de la COPRE se puso énfasis en la creación de una nueva autonomía, la de los estados, que hasta ese momento funcionaban como apéndices del gobierno central, con una pérdida creciente de importancia política y administrativa en sustitución de la parcialmente fallida regionalización administrativa intentada por algunos gobiernos anteriores, pero sin la debida continuidad, seguimiento y control financiero.

La proposición del inicio de la conformación de un sistema político-administrativo descentralizado en aquel entonces, se fundamentó según Hernández (1999), en las amenazas a la democracia incipiente en el momento de la promulgación de la Constitución de 1961, así como a la ausencia de capacidad en los estados y municipios para asumir las competencias que podían serles transferidas o devueltas, según el caso. Tal proceso debía cumplirse paulatinamente, en el momento en que el nivel cultural y cívico de la población lo permitiera a juicio de la clase política dominante del momento, por lo cual, las competencias debían seguir siendo manejadas por el poder nacional hasta tanto no se dieran las condiciones ideales para su transferencia.

Después de un amplio debate nacional, donde la sociedad civil venezolana manifestó de diversas maneras sus aspiraciones, se sancionó el 13 de abril de 1989, la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, con lo cual se abrían las puertas de la descentralización política en Venezuela. Pero, no bastaba la elección directa de gobernadores para enfrentar el centralismo, era necesario replantearse el sistema de distribución vertical del poder público, lo cual se inicia con la aprobación y sanción de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) el 28 de diciembre de 1989, la cual entró en vigencia a partir del 1º de Enero de

1990.

Paralelamente a la aprobación de estas dos importantes leyes, se sancionó una importante reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal el 15 de junio de 1989, a fin de establecer un sistema municipal de separación orgánica de poderes, distinguiéndose el órgano deliberante y de control del organismo ejecutivo, representado por el alcalde, el cual también sería electo en forma directa.

Con estas importantes reformas legislativas, se inicia en Venezuela el proceso de descentralización de la federación, después de más de un siglo de centralización continua. (Hernández, 1999)

3. Descentralización vs. Centralización. Consideraciones generales

Durante las últimas décadas se ha venido apreciando un gran interés por entender la pertinencia de cada una de estas concepciones teóricas, al momento de estigmatizar política y económicamente un Estado-Nación, tanto en América Latina como en gran parte de los países desarrollados. Si bien el conocimiento de estos vocablos como sistemas organizativos de gobierno es de muy vieja data, especialmente en el campo político, la aplicabilidad práctica varía de unos países a otros en distintas épocas, atendiendo a los más diversos elementos de naturaleza social, política, cultural, económica y hasta de rasgos históricos en su conformación originaria como unidades socio-políticas.

Es así como a lo largo del siglo XX, se pone de manifiesto un creciente proceso de centralización en casi todos los países desarrollados, observándose en el campo económico, como refiere Krause (2001) una participación del gasto público en el Producto Interno Bruto (PIB) promediando el 5% a principios de siglo, para finalizar con un porcentaje superior al 25% en casi todos los países, e incluso, por encima del 50% en casos muy particulares; especialmente en aquellos que adoptaron el socialismo como sistema de gobierno.

El crecimiento de los gobiernos centrales, según este autor, se ha dado en los países con organización política unitaria, así como en los de organización política federal y en ambas formas organizativas se dan también ahora iniciativas de descentralización. Tales cambios, en algu-

nos casos condujeron al desmembramiento de países como la ex Unión Soviética, Checoslovaquia o Yugoslavia o bajo el nombre de devolución, al otorgamiento de nuevas atribuciones a gobiernos regionales en países unitarios, tal como fue el caso del Reino Unido y los parlamentos de Escocia y Gales o los experimentos de descentralización en Colombia y otros países de América Latina.

Sin embargo, ya en la década de los años noventa, un informe de las Naciones Unidas indicaba que entre 75 países en desarrollo de más de cinco millones de habitantes, 63 de ellos se encontraban aplicando algún tipo de política de descentralización, de acuerdo a Dillinger (1994), citado por Krause (2001). Igualmente, el abandono del socialismo en los países de Europa Central y Europa Oriental implicó, de hecho, procesos de descentralización, tanto dentro de los propios países desmembrados como en aquellos que mantuvieron su unidad política.

Dado que no existe una clara diferencia entre ambas concepciones de organización política en la práctica, Alexis de Tocqueville (1957), referenciado por Macon (2002), se orienta en el sentido de considerar que el federalismo es una compatibilización entre una gran nación y una pequeña, para aprovechar las ventajas de los dos tipos de organización política.

Pues bien, ante la confluencia política de ambos modelos organizativos, es preciso caracterizar claramente cada una de estas concepciones, no sin antes considerar una breve y sencilla definición de Estado.

El Estado se expresa como “un conjunto de instituciones, de mecanismos políticos, administrativos y judiciales, en los que se concentran y organizan, en las sociedades que han llegado a cierto nivel de organización, la dirección y el poder coercitivo de la sociedad. El Estado es solo un instrumento, un conjunto de órganos al servicio de la sociedad”. Chalbaud (1983:68)

3.1. Concepción política de una organización de gobierno centralizada y descentralizada

En este sentido sostiene Lares (2001), que desde el punto de vista político se entiende a un Estado unitario o centralizado, como aquel en el cual el ejercicio de la función legislativa, el mantenimiento del orden

público y la administración de justicia, están atribuidos al poder nacional. En tanto que un Estado federal, es decir, un Estado políticamente descentralizado, es aquel en el cual el cumplimiento de las funciones antes expresadas, está repartido entre el Estado central y los Estados particulares o provincias. En este sentido, se afirma que todo Estado federal, es un Estado descentralizado.

Es decir, la forma federal de un Estado, se da cuando en el mismo confluyen una serie de entidades territoriales periféricas que poseen su propia autonomía e incluso una soberanía que parcialmente delegan en la unión o poder central. Al contrario, en un Estado centralizado se acumulan en el poder central el conjunto de funciones políticas y administrativas que han de ejercerse sobre todo el territorio nacional; en este caso, el poder central asume la realización de todas las funciones mediante una administración jerarquizada y unificada. En el sistema descentralizado no existe la unidad administrativa, pues se atribuye a cada una de las entidades locales, la misión de atender sus propias necesidades.

3.2 Descentralización y desconcentración en el campo administrativo

La anterior consideración teórica de Lares (2001) se concatena con lo que Brewer-Carías (2005:101) denomina descentralización territorial como “la transferencia de competencias decisorias de una persona jurídica estatal político-territorial a otra u otras personas jurídicas distintas del ente público territorial transferente. Se trata de una distribución de competencias, pero no dentro de una misma organización jerárquica, sino a través de personas jurídicas distintas del ente transferidor”.

Por otra parte, existe una diferencia fundamental entre la concepción teórica de la descentralización y el concepto de desconcentración administrativa, en la cual “también opera una distribución de competencias, pero entre órganos de un mismo ente; en cambio, la descentralización es una transferencia de competencias entre sujetos de diferente personalidad jurídica, por ejemplo entre la República y un estado o un Instituto autónomo. No se realiza, por tanto, entre componentes de una misma organización, sino entre diversos sujetos de derecho. Por ello, se puede afirmar que en la desconcentración administrativa se establece una rela-

ción entre órganos administrativos diversos de una misma organización, en tanto que, en la descentralización se establece una relación entre diversos sujetos de derecho, es decir, entre personas jurídicas distintas". (p. 117)

Los sujetos de derecho a los cuales el poder central les transfiere competencias, pueden ser personas de derecho público y personas de derecho privado creadas por el Estado para tales fines. Dentro de los sujetos de derecho público descentralizados, estos pueden ser a su vez territoriales y no territoriales, lo que, según Brewer-Carías (2005), da origen a dos formas de descentralización claramente delimitadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP): descentralización territorial y descentralización funcional.

Sin embargo, todo proceso de descentralización lleva implícito un cierto margen de autonomía, aspecto fundamental que resulta importante de ser analizado con cierto grado de rigurosidad. Siguiendo a Brewer-Carías (2005), la autonomía constituye una de las consecuencias fundamentales de la descentralización administrativa, la cual puede definirse como *"la facultad que tienen los entes descentralizados de crear su propio ordenamiento jurídico, es decir, la capacidad de dictar sus propias normas de aquí que la autonomía es equivalente a autonormación"*. (p.121)

La autonomía, por su esencia misma, está en relación inversa con el principio de control estatal; ya que a mayor autonomía reconocida al ente descentralizado, menor control estatal le corresponderá y viceversa, a menor autonomía, mayor control estatal. Es por ello, que se afirma que sólo en la Administración descentralizada territorialmente (estados y municipios), es donde se da la figura de la autonomía administrativa, ya que bajo un esquema federal de gobierno, no existe control ejercido sobre los entes territoriales mayores; en tanto que en el caso de la descentralización funcional, si se establece un mayor grado de control sobre los entes descentralizados, por ejemplo, sobre los institutos autónomos.

3.3 Concepción económica del fenómeno de la descentralización en contraposición a un esquema centralista

Los anteriores planteamientos jurídicos sobre el proceso de descentra-

lización también encajan perfectamente en el campo económico, donde tal fenómeno es analizado bajo el enfoque de la teoría del Federalismo Fiscal.

De acuerdo a Oates (1977:32), uno de los más destacados autores en la materia, un sistema federal de gobierno, comporta las ventajas de un sistema unitario y un sistema descentralizado, como casos extremos. En este sentido plantea que “en un sistema federal de gobierno existe, tanto un gobierno central, como unidades de gobierno inferiores a éste, tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas. Desde el punto de vista económico, el atractivo obvio de un sistema federal, está en que combina la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización. Cada nivel de gobierno no intenta cumplir todas las funciones del sector público, sino que asume la que mejor pueda desempeñar”.

En este caso, el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución más equitativa de la renta, y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Para complementar estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios, que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones. Señala así mismo, que una forma federal de gobierno ofrece las mejores perspectivas para la solución exitosa de los problemas que constituyen la razón de ser de la economía del sector público, de tal manera, que representa la forma óptima de gobierno.

Adicionalmente, debe destacarse que la teoría del Federalismo Fiscal encuentra su fundamento en el problema de los fallos de mercado que no pueden ser resueltos por el sistema de mercado, existiendo ciertos y determinados bienes que sólo pueden ser ofertados por el sector público en virtud del universo de usuarios que acceden a los mismos y la poca capacidad que ostentan para recuperar sus costos en el mercado. Tal planteamiento conduce a la formulación del famoso teorema de Oates, sobre la descentralización, el cual establece que: “para un bien público, cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población, y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien en cada jurisdicción, son los mismos para el gobierno central o los

respectivos gobiernos locales, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente), que los gobiernos locales provean tales niveles de producto Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones". (p.59)

Fácilmente puede argumentarse en función del teorema de Oates, que la esencia del Federalismo Fiscal radica en la asignación eficiente de recursos y en la distribución equitativa de renta en el sector público, atendiendo fundamentalmente a la teoría de la preferencia revelada de las necesidades y requerimientos de los diversos conglomerados sociales, ubicados en las más diversas jurisdicciones, lo cual muy difícilmente puede ser logrado por un sistema centralizado, en el cual las preferencias más cercanas del demandante de bienes y servicios públicos no son conocidas con exactitud por el poder central que es el ente decisorio. De allí, la necesidad de la existencia de un sistema de gobierno multi-nivel que facilite la asignación eficiente de recursos por parte de las autoridades locales, que son quienes mejor conocen las necesidades más sentidas y apremiantes en su jurisdicción, además de todos los aspectos culturales, sociales, religiosos y hasta etnográficos necesarios para proveer con eficiencia, lo cual constituye la esencia básica del denominado desarrollo local.

3.4 El desarrollo local como complemento institucional de un proceso de descentralización

Afirma Barroso (2007), que el desarrollo local no es más que un sistema integrado de base territorial, en el que las dimensiones físicas, económicas, sociales y culturales, se interrelacionan entre si. De tal manera que combina los elementos endógenos, propios de la comunidad territorial, con la existencia de instrumentos exógenos, traídos de fuera. Básicamente, se trata de activar los diversos recursos humanos, materiales, institucionales y culturales, para conseguir el crecimiento económico y la mejora del nivel y calidad de vida de la población.

Complementando la definición anterior, Rodríguez (2007), sugiere algunos aspectos a tener en cuenta cuando se hace referencia al proceso de desarrollo local, dentro de los cuales destaca la participación ciuda-

dana en un ámbito de transparencia y descentralización administrativa que garantice determinado nivel de autonomía en la toma de decisiones a nivel local, facilitando que la sociedad civil, con sentido de identidad e intención expresa, influya en la planificación y dirección de las políticas públicas locales.

Lógicamente que para el logro de tal fin, se requiere la presencia de una clara delimitación de competencias administrativas entre los distintos niveles de gobierno, fundamentalmente las referentes al arreglo institucional entre las fuentes de ingresos y gastos, todo ello enmarcado dentro de un eficiente sistema de coordinación nacional en apoyo a la política económica definida por el poder central. De esta manera se garantizaría la suficiente armonía y transparencia en toda la Administración Pública.

Además, es indispensable la cesión de competencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, expresada en la transferencia de la titularidad de tales atribuciones (y por ende de la responsabilidad), en el campo fiscal para garantizar a los gobiernos locales la capacidad de generar sus propios recursos y manejar su administración en función del nivel de gastos que eventualmente puedan enfrentar, poniendo en marcha de esta forma el principio de corresponsabilidad fiscal (Rangel, p. 2003), a través del cual los gobiernos locales gerencian sus propios recursos en aras de lograr una mayor independencia financiera del gobierno central y un mayor nivel de desarrollo económico; ya que de lo contrario, éstos se convertirán en simples unidades dependientes o parasitarias del poder central financiadas a través de subvenciones o transferencias intergubernamentales sin ninguna exigencia a cambio.

Tal estructura organizativa requiere que el poder central permita cierto grado de maniobrabilidad financiera y fiscal a los gobiernos subregionales (autonomía financiera), en aras de incentivar la creación y diseño de nuevas soluciones a viejos o nuevos problemas que la Administración Central no pueda resolver eficientemente, no por falta de recursos, sino por desconocimiento de la realidad social y cultural en la cual actúa, lo cual se expresa a través del llamado principio de subsidiariedad, que implica la necesidad de tomar las decisiones lo más cerca posible del demandante de soluciones. Un buen ejemplo de la aplicación de este principio, lo constituye el gran auge que ha tomado el desarrollo económico

local en Brasil y fundamentalmente en el municipio de Porto Alegre, el cual ha servido y sigue sirviendo como punto de referencia y caso de estudio para muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, interesados en el fomento de esta nueva variante del desarrollo económico, altamente exitosa en España y otros países europeos en la actualidad. En resumen, se puede concluir con Buchanan (1995), citado por Krause (2001), que bajo la teoría económica, el Federalismo Fiscal es simplemente la extensión de los principios del funcionamiento del mercado, a la organización política.

4. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (2009): Análisis Jurídico – Económico

Para el análisis de esta ley se procede en primer lugar a revisar las bases constitucionales que la sustentan y posteriormente la consideración de las bases legales que complementan su ejecución práctica.

4.1. Bases constitucionales

La descentralización es territorial, como se afirmó antes, si la transferencia de competencias se realiza a favor de algunas de las personas jurídicas de derecho público de carácter político-territorial: los estados o los municipios.

En este aspecto, la distribución de competencias se prevé en la propia Constitución Nacional, al establecerse la autonomía a nivel de estados y municipios dentro de la estructura federal del Estado venezolano, distintas a las del poder nacional, es decir, es la propia constitución el ente jurídico que consagra el principio de la descentralización administrativa hacia los estados y municipios. Brewer-Carías (2005)

Si bien la Ley Orgánica de Descentralización, constituyó el instrumento legal de base a través del cual se sustentó el proceso descentralizador iniciado en 1989, fundamentado en el artículo 137¹ de la Constitución de 1961 ésta ha experimentado varias reformas a fin de adaptarla a los requerimientos especiales que en el plano económico y político han sur-

gido a lo largo de los años, siendo la más reciente la experimentada el pasado 17 de Marzo de 2009 en el texto del Capítulo II referente a las competencias concurrentes entre los niveles del poder público.

Antes de comenzar el análisis jurídico de la mencionada ley, debe destacarse que la actual Constitución Nacional acogió y amplió los principios descentralizadores previstos en la anterior Constitución de 1961. En este sentido, establece en su artículo 4: "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". Igualmente, prevé en su artículo 6: "El gobierno y 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".

De esta manera se deja claramente establecido a nivel constitucional, el carácter descentralizado inherente al Estado y el gobierno venezolano. Por otra parte, la descentralización como forma organizativa de gobierno, fue elevada en esta Constitución al rango de política de Estado, al establecer en su artículo 158: "La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores, condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia, como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales".

Tales cometidos están claramente delineados en el artículo 3, que establece: "El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo, y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución".

Pues bien, al analizar la Ley Orgánica de Descentralización, se observa que su objetivo fundamental está orientado a "desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los estados, coordinar

los planes anuales de inversión de las Entidades Federales, con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas, y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los estados". Artículo 1, del Capítulo I. Disposiciones Generales.

La esencia fundamental de la ley, como es la promoción de la descentralización administrativa, encuadra perfectamente en el contexto de los artículos constitucionales 4, 6 y 158 señalados antes.

En relación a la transferencia de competencias, la actual Constitución claramente deja establecido el principio descentralizador y el deber de los órganos del Estado de coadyuvar a su puesta en práctica en los artículos 157 y 165.

Por otro lado, en el artículo 178 se establecen las competencias directamente atribuidas a los municipios referentes a la vida local, al estatuir: "Es de la competencia del municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad.....".

Así mismo, en los artículos 164 y 167 se establecen las competencias exclusivas² de los estados, así como la distribución de fuentes de ingresos del nivel estatal de gobierno. En el campo tributario también se prevé la distribución de competencias a los niveles subcentrales de gobierno. Específicamente, en el numeral 5 del artículo 167 se estipula lo referente a las competencias tributarias de los estados, al establecer como una fuente de ingresos de éstos: "Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales, que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales". En relación a esta misma materia, prevé hacia los municipios en el artículo 168,3: "La autonomía municipal comprende: la creación, recaudación e inversión de sus ingresos".

A fin de facilitar y ampliar el proceso de transferencia de competencias,

el encabezado del artículo 184 señala: “La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados, los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”.

Y finalmente, en relación a la descentralización funcional, la actual constitución prevé en su artículo 142 que: “Los institutos autónomos, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca”.

4.2 Bases legales

Las bases legales del proceso de descentralización serán tratadas a través del análisis de la propia Ley Orgánica de Descentralización, en concordancia con los preceptos establecidos sobre la materia en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) y la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAF).

En relación a la descentralización administrativa territorial y funcional, así como a la desconcentración administrativa, la LOAP establece los siguientes principios:

Principio de descentralización territorial: “La Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficacia y eficiencia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los estados, distritos metropolitanos y municipios, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley. Así mismo, los estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos en los distritos metropolitanos y los municipios”. Artículo 30.

Puede observarse que este principio está en perfecta concordancia con lo dispuesto en los artículos 165 y 184 de la Constitución Nacional, referentes a las facilidades legales que deben garantizarse para el traspaso de competencias del poder central a los gobiernos subcentrales, entre éstos, y a otras instancias territoriales de menor jerarquía, como son los grupos sociales organizados.

Principio de descentralización funcional: “Los titulares de la potestad or-

ganizativa podrán crear entes descentralizados funcionalmente, cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera, en los términos y condiciones previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la presente Ley Orgánica y demás normativas aplicables.”

En concordancia con este principio, la LOAF del año 2000, establece en su artículo 6: “Están sujetos a las regulaciones de esta ley, con las especificidades que la misma establece, los entes u organismos que conforman el sector público.

Principio de desconcentración funcional y territorial: “La Administración Pública, con el objetivo de acercarse a las personas y mejorar el servicio prestado, podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores. La desconcentración de atribuciones sólo podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen”. Artículo 31.

De manera comparativa esta Ley establece en su artículo 32, la consecuencia de la descentralización y la desconcentración funcional y territorial, en los siguientes términos: “La descentralización funcional o territorial, transfiere la titularidad de la competencia y, en consecuencia, transfiere cualquier responsabilidad que se produzca por el ejercicio de la competencia o la gestión del servicio público correspondiente, en la persona jurídica y en los funcionarios del ente descentralizado.

La desconcentración funcional o territorial, transfiere únicamente la atribución. La persona jurídica en cuyo nombre actúe el órgano desconcentrado será responsable patrimonialmente por el ejercicio de la atribución o el funcionamiento del servicio público correspondiente, manteniendo la responsabilidad que corresponda a los funcionarios que integren el órgano desconcentrado y se encuentren encargados de la ejecución de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente”.

Es evidente que de acuerdo al objetivo fundamental de la Ley Orgánica de Descentralización, se está haciendo clara referencia a la descentralización administrativa territorial, la cual en el artículo 3 estatuye las

competencias exclusivas de los estados, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Estas competencias son las siguientes: 1. La organización de los poderes públicos, de sus municipios y demás entidades locales y su división político – territorial. 2. La administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional³ y demás ingresos que les correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 3. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales. 4. La organización de la policía urbana y rural, y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal. 5. Las materias que les sean atribuidas de acuerdo con el artículo 157 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 9 de esta ley. 6. Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a la competencia nacional o municipal.⁴

Claramente se observa en este artículo de la LOD que las competencias cedidas en forma exclusiva a los estados fueron totalmente incluidas por la nueva Constitución en su artículo 164, junto a otras tantas que allí se especifican, en una expresa correspondencia con el marco constitucional en esta materia.

El Capítulo II de esta Ley está referido a las *competencias concurrentes*⁵ y a la *coordinación entre los niveles del poder público*.

Fue en este capítulo precisamente, donde recientemente se realizó una importante modificación por parte de la Asamblea Nacional, comenzando por una modificación nominal al título del mismo por razones de técnica legislativa: antes se denominaba “*De las competencias concurrentes entre los niveles del poder público*”, ahora se denomina: “*De las competencias concurrentes y de la coordinación entre los niveles del poder público*”.

Estas competencias están previstas en el artículo 4:

“En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los estados, los siguientes servicios que actualmente presta el poder nacional:

1. La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia.

2. La protección de la familia, y en especial del menor o de la menor.
3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.
4. La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio.
5. La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el poder nacional.
6. La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico.
7. El deporte, la educación física y la recreación.
8. Los servicios de empleo.
9. La formación de recursos humanos y, en especial, los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional, y de bienestar de los trabajadores y las trabajadoras.
10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio.
11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.
12. La ordenación del territorio del estado, de conformidad con la ley nacional.
13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidas por el poder nacional y municipal, así como la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales.
14. La vivienda popular, urbana y rural.
15. La protección a los consumidores y consumidoras, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales.
16. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el poder nacional.
17. La investigación científica.
18. La defensa civil.

Este artículo está en perfecta concordancia con el artículo constitucional 158 alusivo a la descentralización como política nacional, en el cual se establece la necesidad de profundizar la democracia a través del proceso descentralizador que permita acercar el poder a la población, crean-

do las mejores condiciones para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos del Estado, así como con el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública referido al principio de la descentralización territorial y con el artículo 31 referente a la desconcentración administrativa, ya que en este caso, en las competencias transferidas existe control por parte del nivel central sobre la actuación de los estados en cada una de las materias cedidas de manera concurrente, lo cual se aprecia fácilmente cuando se utiliza la expresión: *de conformidad con las leyes nacionales*, tipificando una situación de desconcentración administrativa. El artículo 7 de la LOD hace referencia al procedimiento seguido en la transferencia de competencias por parte del Ejecutivo Nacional.

“Cuando la iniciativa de la transferencia de un servicio específico a los estados, surja del Ejecutivo Nacional, éste se dirigirá a la Asamblea Nacional haciendo la propuesta de transferir el servicio. La Asamblea Nacional acordará o negará la transferencia y modalidades de la misma e informará de su decisión, en caso de acuerdo, al o los Consejos Legislativos de los estados.

Los Consejos Legislativos de los estados, previa aprobación del Gobernador o Gobernadora, ratificarán o no el acuerdo de la Asamblea Nacional en un lapso de treinta (30) días. En caso afirmativo, el Gobernador o la Gobernadora, le pondrá el ejecútese y se procederá a la celebración del o los convenios respectivos”.

Por otra parte, en materia de reversión de competencias, el artículo 8 de la Ley en referencia fue objeto de modificación por parte de la Asamblea Nacional como puede observarse en el texto de la versión anterior (2003) y la nueva (2009):

Versión anterior: “Los servicios transferidos de conformidad con lo establecido en los artículos 5 y 6 de la presente ley, podrán ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. El Ejecutivo Nacional o el Gobernador o Gobernadora, solicitará la reversión ante la Asamblea Nacional. 2. La Asamblea Nacional autorizará o no la reversión en el lapso establecido en el artículo 6º 6 y comunicará su decisión al Ejecutivo Nacional o al Gobernador o Gobernadora, según sea el caso. 3. Cuando sea el Gobernador o Gobernadora quien solicite la reversión, se requerirá la opinión previa del Consejo Legislativo respectivo”.

Versión actual: “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 Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, previsto en el ordenamiento jurídico y el instrumento que dio origen a la transferencia. A los efectos de la reversión prevista en el presente artículo, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 10 de esta ley”.

Se aprecia claramente en el texto del nuevo artículo que se ha sustentado y justificado la figura de la reversión de competencias previamente cedidas por el poder central a los estados, la cual se encuentra expresada sólo a título enunciativo en la Ley de Descentralización anterior. No obstante, las competencias mencionadas en materia de conservación, administración y aprovechamiento de bienes y servicios públicos, además de haber sido transferidas por ley, fueron establecidas a nivel constitucional hacia los estados. La reversión en cuestión se refiere específicamente a la competencia exclusiva de carácter constitucional establecida en el artículo 164, 10 referente a: “*La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional*”.

Es de resaltar que esta competencia estaba prevista en el artículo 11 del Capítulo III de la anterior LOD y había sido acogida textualmente por la Constitución Nacional de 1999 dentro de las competencias exclusivas de los estados en su artículo 164, así como una fuente de ingresos prevista en las disposiciones generales del artículo 167,1: “Son ingresos de los estados: 1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes”.

El artículo 9 de la nueva LOD sustituye totalmente el anterior artículo en los siguientes términos:

Versión actual: “El Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, consumidores

y consumidoras 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”

Versión anterior: “El Ejecutivo Nacional deberá impulsar la descentralización y la desconcentración de funciones dentro de sus respectivas dependencias, a fin de facilitar la celebración de los convenios para la transferencia de la prestación de servicios específicos, la contratación y ejecución de las obras corresponderá a unidades desconcentradas de los organismos nacionales a nivel de cada estado, bajo la coordinación del Gobernador o Gobernadora”.

Nuevamente, se observa en este artículo un sustento más específico para proceder a la reversión de la competencia en referencia, destacándose la necesidad de intervenir tales actividades a instancia del Presidente o Presidenta de la República, cuando los requerimientos de calidad en los servicios ofertados por los estados, así lo exijan.

Si bien el espíritu general de la actual Constitución Nacional es el estímulo y fortalecimiento de la descentralización administrativa como política de Estado, a fin de acercar el poder a la población y profundizar de esta manera la democracia como sistema de gobierno, en ninguno de sus artículos está prevista la reversión de competencias previamente cedidas a los estados, pues no es ese su objetivo, no obstante la Ley Orgánica de Descentralización anterior en sí misma si preveía esta figura, así como el procedimiento específico para ello, aún cuando no establecía las circunstancias y motivos especiales que pudieran dar origen a tal procedimiento.

En el caso de la reciente modificación a la mencionada Ley, el Poder Nacional sólo está sustentando y haciendo uso de un precepto ya establecido con anterioridad en la misma por razones y motivos especiales que la Asamblea Nacional considera pertinentes.

Si bien la modificación en referencia es completamente legal, pues no violenta ninguna disposición jurídica en esta materia, en el campo económico y bajo la teoría del Federalismo Fiscal si representa una limitación al proceso de descentralización administrativa como tal, ya que los estados, como entes descentralizados han sido privados de la titularidad de una importante competencia con carácter exclusivo de la

que venían haciendo uso, ahora sustituida solo por la atribución de la misma, la cual deben ejercer en forma coordinada con el poder central, a través de un proceso de desconcentración administrativa.

Constituye igualmente una limitante al proceso de desarrollo local venezolano estipulado como una de las competencias de los estados en el artículo (4,1) de la LOD, en el sentido de que coarta a los estados la libertad financiera y operativa que venían ejerciendo para la creación de nuevas soluciones a los problemas más directos y apremiantes de sus jurisdicciones. Ahora han quedado sometidos al control y supervisión estatal en esta materia. La autonomía financiera y operativa constituye un elemento esencial del desarrollo económico en un sistema de gobierno descentralizado o multi-nivel según la teoría del Federalismo Fiscal, no implicando ello una exagerada autonomía política, ni mucho menos ausencia de coordinación y armonización de los esfuerzos locales con el nivel central gobierno. Al contrario, se requiere de una estructura jerarquizada en este sentido, a fin de lograr la unicidad de los esfuerzos conducentes al logro de mayores niveles de desarrollo.

5. Conclusiones

La Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Sector Público (LOD), que constituye el basamento jurídico sobre el cual se he hecho operativo el proceso de descentralización venezolano iniciado a finales de la década de los ochenta del pasado siglo, está sustentada en los principios constitucionales que en la actual carta magna la han elevado a política nacional. De allí que su objetivo fundamental está orientado a desarrollar precisamente tales principios para “promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los estados, determinar las funciones de los Gobernadores o las Gobernadoras como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas, y facilitar la transferencia de la prestación de servicios del Poder Nacional a los estados”, según lo que se desprende del artículo 1 de la misma.

Del análisis realizado a la mencionada Ley a lo largo de la investigación,

se puede argumentar que la misma está muy bien sustentada desde el punto de vista constitucional, pues hay una perfecta coherencia entre sus dispositivos y los principios constitucionales que le sirven de marco. Igualmente, existen otras leyes que tratan sobre la materia, como la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), que concuerda y complementa magistralmente la operatividad de ésta. En función del análisis jurídico se puede observar claramente que la descentralización prevista en la LOD responde básicamente al principio de descentralización y desconcentración administrativa territorial, ya que según el artículo 32 de la LOAP, en el caso de la descentralización se transfiere la titularidad de las competencias a los estados, y en consecuencia se transfiere también la responsabilidad que se produzca por el ejercicio de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente, en tanto que cuando se trata de desconcentración, se transfiere únicamente la atribución, quedando el ente desconcentrado sometido al control y supervisión estatal dentro de una misma persona jurídica. En el caso de *las competencias concurrentes y de la coordinación entre los niveles del Poder Público*, previstas en el Capítulo II de la LOD vigente, se está ante la presencia de un proceso de desconcentración administrativa, en tanto que, en el caso de la transferencia a los estados de competencias reservadas al poder central, previstas en el Capítulo III de la mencionada Ley, se está ante la presencia de un proceso de descentralización administrativa, ya que la transferencia es en forma exclusiva.

Fue precisamente en el área de la transferencia de competencias exclusivas del poder central a los estados, que se operó para realizar la modificación a la LOD el pasado 17 de Marzo de los corrientes. Específicamente la Asamblea Nacional, haciendo uso de la atribución establecida en el artículo 8 de la LOD anterior, legisló, para desarrollar y sustentar jurídicamente el citado dispositivo cuya disposición era muy taxativa, relacionado con la reversión de competencias por parte del poder central previamente cedidas a los estados, por motivos y razones de interés público argumentados por el órgano legislativo nacional. En esta oportunidad, se procedió a revertir la competencia con carácter exclusivo prevista en el artículo 11 (3º y 5º) *referente a conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas en sus territorios, así como a la administración y mantenimiento de puentes y aeropuertos públicos*

de uso comercial.

Hay que destacar que desde el punto de vista legal esta medida está ajustada a Derecho, pues no se violenta ningún precepto jurídico sobre la materia, ya que la misma LOD anterior preveía tal iniciativa en su contenido y la Constitución Nacional nada prevé al respecto, pese a su énfasis fundamental en estimular y fortalecer el proceso de descentralización nacional, es precisamente a través de la Ley Orgánica que desarrolla los principios constitucionales sobre la materia (LOD) que se dispone tal mecanismo de reversión de competencias.

No obstante, desde el punto de vista económico y atendiendo a los principios fundamentales del Federalismo Fiscal, hay que resaltar que la mencionada modificación si representa una limitación al proceso de descentralización administrativa en el sentido que se ha coartado a los estados una importante competencia de ingresos que venían manejando con cierta autonomía funcional y operativa, en sustitución de solo la atribución, con lo cual deben someterse ahora al control y supervisión del Estado bajo una forma práctica de desconcentración administrativa.

Así mismo, se limita el desarrollo local venezolano, estipulado como competencia de los estados y municipios, ya que es precisamente ese grado de autonomía financiera, operativa y funcional de los entes descentralizados frente al poder central, el motor que garantiza la creación de nuevas soluciones a viejos problemas en cada jurisdicción, en un marco de armonía, coordinación y estructura jerarquizada respecto al nivel central de gobierno, incentivando de esta manera la asignación eficiente de los recursos públicos, lo cual, en los últimos años ha pasado a constituir la piedra angular de los exitosos niveles de desarrollo económico alcanzado por variados países en el mundo que han apuntado a la filosofía del desarrollo local, sustentado precisamente, en un robusto y transparente proceso de descentralización.

6. Notas

- 1 Artículo 137. "El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara, podrá atribuir a los estados o a los municipios

- determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”
- 2 Las competencias exclusivas son aquellas que son atribuidas única y exclusivamente a un órgano de la Administración por parte de otro de mayor jerarquía.
 - 3 El situado constitucional se refiere a una partida de gastos para los estados prevista en el Presupuesto Nacional entre el dieciséis (16%) y el veinte (20%) por ciento de los ingresos ordinarios de la Administración Central.
 - 4 Éstas son las denominadas competencias residuales, ya que no está en principio a ningún órgano de la Administración, según Brewer – Carías 2004.
 - 5 Las competencias concurrentes, son aquellas que se dan una misma competencia se distribuye entre varios órganos de la Administración Pública, en la cual pueden tener participación los órganos de la administración nacional, estatal y municipal, según Brewer – Carías (2005). Estas competencias constituyen una especie de competencias compartidas por diversos órganos del sector público.
 - 6 Este lapso es de treinta (30) días.

7. Bibliografía

- Barroso R, Cristino. (2007). *Economía social, participación y desarrollo local, en: Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias*. España: Federación Canaria de Desarrollo Rural.
- Brewer–Carías, A. (2004). El Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional. *Revista Provincia* N° 11, 98 – 136.
- Brewer–Carías, A. (2005). *Derecho Administrativo*. Tomo II. Editado por La Universidad Externado de Colombia y La Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Congreso Nacional de Venezuela (1961). *Constitución de la República de Venezuela*. Gaceta Oficial No. 1.585. Diseme Editores C.A. Caracas, Venezuela.
- Chalbaud Z, R. (1983). *Estado y Política*. Editado por el Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.
- Hernández, A. (1999). *La descentralización. Diálogo para el desarrollo*. Publicación

- auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Caracas: Editorial Nueva Sociedad
- Lares M, E. (2001). *Manual de Derecho Administrativo*. XII Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas: Editorial Exlibros.
- Macón, J. (2002). *Economía del Sector Público*. Bogotá: Editorial McGraw-Hill.
- Mascareño, C. (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Caracas: Nueva Sociedad.
- Oates, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Rangel G, Ch. (2003). *Economía Pública Multijurisdiccional*. Consejo Económico Social. Madrid.
- Salcedo B, José. (2006). *Historia fundamental de Venezuela*. XI Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Sánchez M, J. (1995). *Descentralización, participación y municipalización*. Comisión para la Reforma del Estado Zulia. COPRE-ZULIA. Maracaibo.

7.1 Referencias Electrónicas

- Asamblea Nacional de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N° 36.860. www.asambleanacional.gob.ve
- Asamblea Nacional de Venezuela. (2009). *Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*. www.asambleanacional.gob.ve
- Asamblea Nacional. (2003). *Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público*. www.asambleanacional.gob.ve
- Asamblea Nacional (2005). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial N° 38.204. Disponible en: www.asambleanacional.gob.ve
- Asamblea Nacional (2008). *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Gaceta Oficial N° 5.890.: www.asambleanacional.gob.ve
- Asamblea Nacional (2005). *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público*. Gaceta Oficial N° 38.198. www.asambleanacional.gob.ve
- Krause, M. (2001). *Descentralización*. Instituto Ecuatoriano de Economía Política

- (IEEP) www.derecho.uba.ar/sociales/profesores/Krause.htm
- Rojas, E. (2000). *Potencialidades de la descentralización fiscal en Venezuela*.
Universidad de Chile.
<http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO47.pdf>
- Rodríguez V, Juan. (2007). *Poder comunal, planificación y participación en Venezuela. ¿Un sistema de planificación participativa?* http://www.linesofflight.net/work/consejos_comunales_sic.pdf