

La descentralización y la competencia municipal en el periodo 1999/2011

Decentralization and Municipal Competence from 1999 to 2011

*Andrés Peraza**

Resumen

Este trabajo de investigación tiene como objetivo, mostrar la evolución del proceso de descentralización y la competencia de los municipios, en el periodo 1999/2011, en cuyo análisis se observa a partir del 99, las intenciones de continuar con el proceso descentralizador que emerge a raíz de la constitución de 1961 y reafirmados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. No obstante, la posición política imperante basada en el socialismo del siglo XXI, genera las motivaciones para crear y modificar todo un cuerpo de leyes, incluyendo las relativas a los Consejos Comunales, que lejos de consolidar la descentralización municipal, frenan este proceso, creando desconcierto e incertidumbre. La investigación se abordó en un contexto documental-bibliográfico, se concluye, con algunas reflexiones sobre la incidencia que tiene para la comunidad y el municipio, la centralización del poder y la prestación del servicio a la comunidad.

Palabras clave: Descentralización, competencia, Municipios, Consejos Comunales.

Recibido: Julio 2012 • Aceptado: Septiembre 2012

* Contador Público. Postgrado en Ciencias Administrativas, Mención Finanzas. Doctorando en Ciencias Administrativas y Gerenciales. Profesor Asociado Jefe de la Cátedra de Auditoría y Análisis de Estados Financieros. Asignaturas: Auditoría, Análisis de Estados Financiero. Profesor del Postgrado Especialización en Gerencia Tributaria de la Universidad de Carabobo. Cargos en CADAPE: Contralor (1992/1994); Gerente de Finanzas (1991/1992); Gerente de Administración (1984/1991). Socio de la Firma de Contadores Públicos Peraza Henríquez y Asociados (1994/2008). Valencia, Venezuela. Correo: perazahandres@gmail.com

Abstract

The objective of this research is to show evolution of the decentralization process and the competence of municipalities during the 1999-2011 period. From 1999 on, the intentions of continuing the decentralization process emerging from the 1961 Constitution and reaffirmed in the 1999 Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela are analyzed. However, the prevailing political position, based on XXIst century socialism, generates motivation to create and modify a body of laws, including those relating to community councils, which, far from consolidating municipal decentralization, slow this process, creating confusion and uncertainty. The research was approached in a documentary-bibliographic context and concludes with some reflections on the impact it has had on the community and the municipality, the centralization of power and offering community service.

Keywords: Decentralization, competence, municipalities, community councils.

Introducción

A partir de la década de los ochenta, después de más de un siglo de centralización progresiva en todos los órdenes de la vida nacional, con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), se incentiva el proceso de descentralización territorial en Venezuela. En esa oportunidad, se toma como premisas importantes, aspectos como la descentralización política, económica y administrativa de la sociedad venezolana, con el paradigma de una nueva gerencia pública, el cual busca la redistribución del poder en el seno de la sociedad. En esa oportunidad, se tomó en consideración que la población venezolana ya había madurado lo suficiente, para iniciarse un proceso de participación ciudadana que diera lugar a la elección de sus representantes a los cuerpos deliberantes, elección de gobernadores de Estados y de Alcaldes Municipales.

En ese sentido, se toma como postulados básicos lo señalado en la Constitución de la República de Venezuela de ese entonces, promulgada por el Congreso de la República (1961), como es la conducción democrática, representativo, responsable y alternativo, tendente a la reestructuración del sector público, para estrechar la vinculación entre el Estado y la sociedad. Por otra parte, la intención fue que el poder de los municipios estuviera más cerca de la comunidad, para prestarle a estos un mejor servicio.

En este sentido, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente (1999), se señala en el preámbulo que la intención es “establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones”.

Sin embargo, han sido pocos los avances obtenidos en la consolidación del poder federal y municipal, después que la constitución entró en vigencia. Al respecto, es importante señalar que en 1978, se aprueba la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual se modifica en 1989 y en (2006^a) se promulga la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el cual se reforma según Gaceta oficial No. 6015 Extraordinario del 28-12-2010, dando inicio a las comunas como entidades locales. Pero también, se aprueban otras leyes como: Ley Orgánica de los Consejos Locales de planificación Pública (Asamblea Nacional, 2006b); Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Asamblea Nacional, 2003) y la Ley Orgánica de Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (Asamblea Nacional, 2007).

De igual forma, se crean otras leyes como: Ley de los Consejos Comunales (Asamblea Nacional, 2006c), el cual mediante el ejercicio de la soberanía popular, tiene una participación directa en los órganos y entes del poder público, en cuyo caso, ejerce un gobierno comunitario y participa en la gestión directa de las políticas públicas (Las mismas fueron modificadas posteriormente en los años 2009, 2010 y 2011), Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y Ley Orgánica de la Administración Pública, entre otras.

Ese abanico de leyes, configuran un entramado burocrático que en parte ha entrabado el proceso de descentralización, el cual tuvo su auge en 1989 con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público y en consecuencia han impedido la distribución equitativa de los recursos económicos repercutiendo en algunos casos en falta de una adecuada rendición de cuentas, incidiendo en problemas de corrupción en el manejo de los fondos asignados a los Consejos Comunales y sus diferentes instituciones vinculadas con estos, como por ejemplo: los Bancos Comunales.

Las leyes emitidas que tienden a consolidar el llamado socialismo del siglo XXI, han contribuido en parte a frenar ese proceso de descentralización, para dar cabida a una nueva estructura política, restando poder a los gobiernos locales, para dárselos a los Consejos Comunales a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. En este sentido, se trata de una investigación documental-bibliográfica, donde se analiza e interpreta los aspectos legales vinculados con el tema de estudio confrontado con una realidad observada por el sujeto investigador. Se concluye, con algunas reflexiones sobre la incidencia que tiene para la comunidad y el municipio, la centralización del poder fundamentalmente en el ejecutivo nacional y la repercusión en la prestación de los servicios a la comunidad.

Antecedentes

Con el objeto de poder contextualizar el tema de estudio, se fija el periodo 1999/2011, a los efectos de tomar en consideración el proceso constituyente, el cual da como resultado la aprobación de la Constitución de la República Boliva-

La descentralización y la competencia municipal en el periodo 1999/2011

riana Venezuela en el año 1999 y las demás leyes que emergen con posterioridad, que se vinculan de una manera u otra con los municipios. No obstante, es importante señalar que el proceso de descentralización en Venezuela se inicia de una manera organizada a partir de los ochenta, con la creación de la *Comisión Presidencial para la reforma del Estado* (COPRE) en 1985, con el objeto de modernizar las estructuras del Estado, después de más de un siglo de centralización progresiva, en todos los órdenes de la vida nacional. Urdaneta et al. (1990), haciendo referencia a esa época, comenta lo siguiente:

(...) en Venezuela, la tendencia centralizadora del aparato político-administrativo del Estado parece mantener plena vigencia. Ella está acompañada y apoyada por procesos de alta concentración de poder en el sistema político, el cual se ha caracterizado hasta ahora, por una resistencia muy notoria a los cambios. (p.7).

La COPRE, con todas sus dificultades y vaivenes que pudo tener, materializó la elección de alcaldes y gobernadores, dando pie a que las comunidades pudieran elegir sus propias autoridades y en 1989, se celebraron por primera vez elecciones directas para los cargos de gobernadores y alcaldes (materializadas en la Ley del sufragio de 1989). Al respecto, la Constitución de la República de Venezuela (Congreso de la República, 1961) contemplaba en su artículo 29, lo siguiente:

La autonomía del Municipio comprende:

1. La elección de sus autoridades;
2. La libre gestión en las materias de su competencia; y
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

Por otro lado, la Constitución de la República de Venezuela (1961), prescribe que “Venezuela es un Estado Federal en los términos que establece ésta constitución” (art. 2). Al respecto, Brewer-Carías (1984) acota: “La Federación venezolana, por tanto, responde a los propios términos previstos en el texto fundamental, contradictorios hasta cierto punto, pues si se analiza toda la estructura constitucional del Estado, resulta que en realidad se trata de un Estado centralizado”. De ésta cita se desprende, la situación reinante para el momento, siendo esa una de las razones fundamentales para el proceso de descentralización. No obstante, en la misma constitución de 1961, en su artículo 137, expresa las atribuciones en materia de competencia que podrán ejercer los Estados y los Municipios:

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.

Los aspectos señalados anteriormente, se mantienen hasta el momento en que se aprobó la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 1978. Esta Ley unificó el sistema municipal venezolano, que hasta entonces estaba disperso en estatutos de regulaciones emanadas de las Asambleas Legislativas. Según Contreras (1982).

En opinión de muchos, esa Ley unificó demasiado el sistema municipal del país. Sin embargo, superó las deficiencias de esos estatutos dispersos. Aunque desarrolló los principios de la Constitución con mucha imprecisión, con lagunas y contradicciones. Pese a todo, esa Ley tuvo el mérito indiscutible de contribuir a crear conciencia sobre la trascendencia política, administrativa y comunitaria de la institución (p.3).

De igual manera, en esa época, se le dio impulso a las organizaciones participativas de las comunidades, y así se menciona en la obra “La descentralización – Una oportunidad para la democracia”: La COPRE (1989) en el cual expone lo siguiente:

La sociedad civil venezolana se está desarrollando en los últimos años independientemente del Estado y, podemos decir que esta tendencia parece afirmarse cada vez más. Sin embargo, todo lo que haga el Estado para respetar y auspiciar este despertar ciudadano se revertirá en una mayor y menos traumática maduración de las relaciones sociopolíticas y económicas del país. Una sociedad más consciente de sus derechos y deberes, y un Estado más respetuoso de los mismos, son requisito para el desarrollo de la democracia y el bienestar de la población (p.37).

En el año 1990, entró en vigencia 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, así como las competencias concurrentes, producto de los convenios de transferencia de servicios en el ámbito social, que antes le correspondían ejercer al Poder Nacional. Más tarde, para el año 1993, se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) según Decreto Ley No. 3.265 y con base a lo establecido en el Situado Constitucional, se procede a aumentar los ingresos que les corresponden a los Estados y Municipios. Este decreto ley fue derogado por la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (Congreso de la República, 1996) y tenía como finalidad promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los Estados y los Municipios, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines (artículo 1º).

Con relación al Situado Constitucional y el servicio que se debe prestar a la comunidad, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1987:5) en

La descentralización y la competencia municipal en el periodo 1999/2011

sus *Lineamientos Generales para una Política de Descentralización Territorial en Venezuela*, expone lo siguiente: “En relación a los Estados y otras entidades federales, los mismos casi no prestan ningún servicio público ni ejecutan obras públicas, aun cuando siguen recibiendo cada año sumas crecientes por concepto de Situado Constitucional”.

Paralelamente a la aprobación de las leyes anteriores, se sancionó la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal el 15 de junio de 1989, a fin de establecer un sistema municipal de separación orgánica de poderes, al establecerse en el artículo 49 que el Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde a quien corresponde ejercer la Rama Ejecutiva; y por un Concejo Municipal, que ejercerá la Rama Legislativa, es decir, será el órgano deliberante y normativo.

Como consecuencia del cambio constitucional de 1999, fue promulgada la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Asamblea Nacional, 2006a), el cual tienen por objeto desarrollar los principios constitucionales relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados. (A esta ley se le efectuaron modificaciones según Gaceta oficial No. 38421 del 21 de abril de 2006). Al respecto, es importante destacar que el artículo 75, establece que los cuatro órganos del poder Público Municipal, son:

- El Alcalde o Alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración.
- El Concejo Municipal, integrado por concejales y concejalas, a quien le corresponde la función deliberante.
- La función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza.
- El Consejo Local de planificación Pública quien ejercerá la función de planificación.

De lo anterior se puede observar que la novísima ley, mantiene los principios básicos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), relacionados con: la participación protagónica del pueblo en asuntos propios de la vida local y democracia participativa. Por lo tanto, si la Ley Orgánica del Poder Público Municipal le da esta potestad a las autoridades electas por el pueblo, para ejercer el poder a nivel local, cabría preguntar ¿por qué restringir o limitar ese poder?, el cual se materializa con la centralización de funciones a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. Es allí precisamente, donde se muestra la intención de no ceder en el proceso de descentralización cuando se pretende asignar los recursos de manera discrecional en función a otros intereses.

Volviendo nuevamente a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Congreso de la Repú-

blica, 1989), es importante destacar lo previsto en el artículo 4º, con relación a las competencias concurrentes entre los Niveles del Poder Público y el artículo 11º, donde expresa: A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

- La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;
- El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;
- La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestatales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;
- La Organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la Ley al Poder Nacional; y,
- La Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Entendiéndose en éste caso, las competencias concurrentes, donde su nivel de responsabilidad concurre a más de un nivel territorial de gobierno, es decir, el Poder nacional, Los Estados y los Municipios. Por otra parte, la Constitución de la República de Venezuela (Congreso de la República, 1961) establece en el artículo 30º lo siguiente:

Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.
La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

Se deja claramente señalado en éste artículo y el artículo 11 de la LODDT, mencionado anteriormente la competencia de los municipios, cuyas limitaciones y restricciones, serán abordadas más adelante. Al respecto, ya Brewer-Carías (Ob. Cit) en su obra *El Régimen Municipal en Venezuela* señalaba lo siguiente:

La descentralización y la competencia municipal en el periodo 1999/2011

En esta forma, en todas las materias propias de la vida local que la Constitución ha señalado como de la competencia de las Municipalidades, el propio texto fundamental ha establecido competencias concurrentes del Poder Nacional e inclusive de los Estados, que han producido que el ejercicio de las competencias municipales se encuentre doblemente limitado, frente a los poderes residuales de los Estados, a los poderes implícitos del Poder Nacional, y a los poderes concurrentes. (p.34).

Sin embargo, este proceso descentralizador continúa su marcha y en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), se hace referencia específica en el capítulo IV al Poder Público Municipal y éste a las competencias de los municipios en los siguientes artículos: 178° en especial a la “gestión de las materias que le asignen 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” y continúan varios numerales que describen la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas como: ordenación territorial, vialidad urbana, protección del ambiente, salubridad, justicia de paz, prevención vecinal y servicios de policía municipal entre otras. En el artículo 184° se establece que se crearan los mecanismos abiertos para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos. En los artículos anteriores, se observa una profunda vocación democrática por parte de los constituyentitas, en el cual mantiene los principios fundamentales establecidos en la constitución de 1961 y le dan un apoyo irrestricto al proceso de descentralización y un impulso a la democracia participativa. Al respecto, vale la pena mencionar lo expuesto por Barrios y González, en Compendio de Kelly (2004).

En las últimas dos décadas, el mundo ha presenciado una transformación significativa del papel del gobierno en la sociedad. El otrora Estado central omnipotente y todopoderoso de los años de la posguerra ha comenzado desde finales de los años sesenta a ceder espacios crecientes a otros actores gubernamentales, sociales y económicos en la atención de demandas de la población por programas y servicios públicos (p.219).

Después de las elecciones presidenciales en diciembre del año 2006, el Gobierno Nacional inició un proceso acelerado de centralización, el cual se resume en el concepto de **democracia protagónica revolucionaria**, con la intención de establecer lo que se ha denominado socialismo del siglo XXI tal como se menciona en el Proyecto Simón Bolívar, convertido en Plan de la nación 2007-2013, donde señala: “En este próximo periodo 2007-2013, se orienta hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI” todo ello a través de las diferentes directrices

que se muestran en su contenido, donde se propone la refundación de la nación. Al respecto señala Arenas (2007).

Es éste el sentido, que los cinco “motores constituyentes” anunciados a principios de 2007, a partir de los cuales se espera instaurar lo que el Presidente ha denominado socialismo del siglo XXI. Estos “motores” constituyen las pautas de acción de una estrategia que se mueve aceleradamente hacia una reconcentración del Poder Ejecutivo, colocando en riesgo la por sí ya menguada democracia venezolana. (p.24).

Aspectos legales que afectan la descentralización municipal

Luego de las grandes pinceladas que se dieron a partir de 1989 hacia la descentralización y que marca un punto de partida en la democracia venezolana, el Congreso de la República y luego la Asamblea Nacional han aprobado una serie de leyes para desarrollar los principios y preceptos constitucionales. Muchos de ellos se han visto frustrados por el proyecto socialista y que da marcha atrás al verdadero significado de la descentralización. El intento de la Reforma Constitucional en el año 2007, con el cual se pretendía dar un vuelco enorme a la descentralización y al que la población venezolana le dijo “NO” a dicha reforma, es una prueba de ello. Al respecto, Lechin (2011) afirma: “Chávez propuso restarle facultades constitucionales a los municipios y a la gobernaciones, a cambio de transferírselas a los Consejos del Poder Popular. Esta reforma fue rechazada por el referéndum de 2007.

Es necesario mencionar que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT), la cual fue publicada originalmente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.208 de fecha 28 de abril de 1989, fue reformada mediante la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003. Recientemente esta misma Ley ha sufrido una nueva reforma, mediante la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009.

Subero (2010:4) llega a la conclusión que desde el origen de la última reforma se presenta un vicio invalidante en el procedimiento parlamentario de su formación, toda vez que no se toma en cuenta el artículo 206 (CRBV), la cual establece:

Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo, en dichas materias.

La descentralización y la competencia municipal en el periodo 1999/2011

De ello se desprende, que la Asamblea Nacional obvió consultar a los Estados cuando se refiere a materias relativas a los mismos. De igual manera, no puede haber lugar a dudas que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, Reformada (Asamblea Nacional, 2009a), es una *materia relativa a los Estados*; ya que si nos ubicamos en el artículo 1°, expresa lo siguiente:

(...) 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.

Se puede observar en dicha norma, que es un tema que atañe a materias relativas a los Estados, y que por lo tanto, no se tomó en cuenta el artículo 206 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999). Esto a groso modo es haciendo referencia única y exclusivamente al origen de la reforma, sin embargo dentro del contenido la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Asamblea Nacional, 2009a), podemos observar artículos de gran controversia en cuanto a la descentralización, tal como se menciona en los artículos 8° y 9°. Así, el artículo 8, de Ley de Reforma de la LODDT de 2009, citada anteriormente, expresa lo siguiente:

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, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia.

Haciendo referencia al artículo antes mencionado, la palabra revertir, el cual significa devolverse, restituirse, reintegrarse competencias que ya han sido entregadas o concedidas a los Estados, en dicha norma se puede observar el retroceso de la descentralización y la violación constitucional del artículo 164, ya que dicha reversión podrá hacerse por vía ejecutiva, lo que significa que el Ejecutivo Nacional tiene la más amplia discrecionalidad para decidir cuándo por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia sea necesario tal reversión de competencia que constitucionalmente le corresponde o que fuere otorgado por ley a un Estado o municipio en específico. En la misma ley en su artículo 10, se establece:

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, solicitará la reversión del servicio ante la Asamblea Nacional.
2. La Asamblea Nacional autorizará o no la reversión en el lapso establecido en el artículo 6 y comunicará su decisión al Ejecutivo Nacional o al Gobernador, según el caso.
3. Cuando sea el Gobernador quien solicite la reversión, se requerirá la opinión previa del Consejo Legislativo del estado.

Es por ello, que a la luz de la publicación en Gaceta Oficial de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Asamblea Nacional, 2009a), se introdujeron varios Recursos de Nulidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, debido a que el mecanismo previsto en el artículo 10 de la LODDT, el cual se hace referencia al artículo 8º, antes comentado, no puede ser aplicado en ningún momento ya que de acuerdo al numeral 3 del artículo 164 de la Constitución, es de la competencia exclusiva de los Estados, la administración de sus bienes, incluso de los provenientes de transferencias. Asimismo, el artículo 9º señala:

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, usuarias, consumidores y consumidoras un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad.

En este artículo se introduce el término de “intervención” de bienes y prestaciones de servicios públicos, siendo de gran confusión porque no hace referencia si se trata en el marco de competencias concurrentes o si por el contrario se refiere a las competencias exclusivas que le corresponden a los estados, ya que entre dichas competencias quedaron comprendidas aquellas relacionadas con la *conservación, administración y aprovechamiento* de carreteras, puentes y autopistas, así como las relativas a la *administración y mantenimiento* de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Es por ello, que nos hemos referido a lo largo del presente artículo a la intención del gobierno actual de contradecir lo que establece la constitución y de dar marcha atrás a la descentralización y desconcentración del Poder, y que al hacer mención a solo tres artículos de la LODDT queda evidenciado el carácter autoritario del gobierno. Tal como lo menciona Arenas (2007).

La descentralización y la competencia municipal en el periodo 1999/2011

La fractura del sistema político precedente derivó en una sociedad política opositora débil, la cual, amén de sus propios errores políticos, se ha visto aún más debilitada en virtud de la confiscación de espacios institucionales por parte del Gobierno. Mientras tanto, algunos de los rasgos que los autores atribuyen al autoritarismo y al sultanismo pueden ser apreciados en las prácticas del gobierno de Hugo Chávez. (p.52).

Una vez que se ha hecho referencia a la LODDT, haremos mención a ciertos puntos que son de gran importancia y que van en consonancia a los aspectos legales que afectan a la descentralización, tal es el caso de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria 5963 del 22 de Febrero de 2010.

En la Constitución Nacional se describe a Venezuela como un Estado Federal y Descentralizado, de manera que el Gobierno Central está obligado constitucionalmente a transferir tanto recursos financieros, como las competencias que le corresponden a los Estados.

En el objeto de la ley in comento, en su artículo 1, señala que "...atiende al establecimiento del régimen para la transferencia de las competencias de los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado". Asimismo en su artículo 2, El Consejo Federal de Gobierno tendrá como finalidad, establecer los lineamientos que orientarán los procesos de planificación y coordinación en la ordenación territorial y de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del poder popular.

Ahora bien, nos preguntamos: ¿cómo está organizado el Consejo Federal de Gobierno? y ¿cómo se establece el régimen de transferencias de las competencias?, y a que se refiere cuando se establecen los lineamientos que orientaran los procesos de planificación y coordinación de la ordenación territorial.

En el Artículo 3. Se establece que el Consejo Federal de Gobierno, cuenta con una Secretaría integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas. Asimismo, cuenta con el Fondo de Compensación Interterritorial, organismo destinado al financiamiento de inversiones públicas, para promover el desarrollo equilibrado de las regiones. Dentro de sus órganos constitutivos se señala que para la conformación del Consejo Federal de Gobierno, debe estar integrado por una plenaria, la cual está constituida por los representantes de todos los Poderes Públicos aludidos en la Constitución y de la sociedad organizada, el cual la misma ley la define como aquella que está constituida por: Consejos Comunales, Comunas, Mesas Técnicas y cualquier otra organización de base del poder popular.

Tomando en consideración esta ley y su reglamento, insistimos que da un retroceso a la descentralización ya que es el poder central básicamente quien decide a quién y cómo le serán destinados los recursos de manera discrecional. Asimismo, se han hecho muchas críticas, ya que se pueden crear nuevas divisiones

político-territoriales, siendo la geometría del poder rechazada por el pueblo venezolano en el año 2007.

En otras palabras, con la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG), los gobernadores y alcaldes se alejan de la solución a los problemas de los ciudadanos, que siendo elegidos democráticamente ahora dependen del gobierno central, atendiendo a decisiones políticas, en el caso de los que integran la oposición. Al respecto, Puerta (2011) señala lo siguiente:

Anotan en este sentido, las repetidas amenazas del presidente Chávez de reducir las asignaciones otorgadas a alcaldes y gobernadores en manos de la oposición; la tendencia a la baja en la participación de los ingresos de los estados y municipios, del 29% del presupuesto nacional en 1998, luego 21% en el 2004, 19% en el 2005 y 17% en el 2006. La construcción de un sistema de concentración de recursos destinados a programas sociales, desde el Plan Bolívar 2000 hasta el más reciente Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), fundaciones que respaldan varias de las misiones. (p.70).

A su vez, desaparece el FIDES, y se establece el nuevo manejo de los fondos. En el artículo 27 de la LOCFG, define los ingresos del fondo, como: aportes del poder ejecutivo nacional, los recursos que le asignen las entidades políticas territoriales, ingresos por propias gestiones y acciones y donaciones.

En definitiva, esta ley propone de manera novedosa cómo un Estado se vuelve centralista sin decirlo, donde prácticamente todas las decisiones serán tomadas por el Ejecutivo Nacional, contraviniendo lo establecido en la Constitución de 1999.

Participación ciudadana y competencia de los consejos comunales

Desde hace varias décadas, ha existido la necesidad de que la comunidad se incorpore a la participación de los asuntos municipales, con el objeto de contribuir a las decisiones que contribuyan a resolver problemas que atañen a su conglomerado social, el cual se ejercía bajo la figura de asociaciones vecinales. En ese sentido, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, ya lo contemplaba, para esa fecha. Al respecto, Brewer-Carías (1984) señala:

En efecto, entre las facultades de los Concejos Municipales está la de ‘estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para mejor convivencia de la comunidad’ (artículo 36, ordinal 25°): y entre las obligaciones de dicho organismo está la de ‘mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas’ (artículo 37, ordinal 9°) (p.149).

Es por ello que los constituyentes, recogen esas inquietudes y se incorpora en la constitución de 1999, en su artículo 173, en el mismo, expresa la participa-

ción de la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. Por su parte Acosta (2007) complementa:

La Participación Protagónica Ciudadana, va más allá del propósito de acercar el poder al pueblo, puesto que requiere del desarrollo de una cultura participativa en la sociedad venezolana lo cual implica un cambio mental individual y colectivo de actuar en función del bien común, del interés público que permita desplazar los patrones individualistas en la en la solución de los problemas sociales y el cambio de la conducta solidaria causada por crisis o emergencias, por una conducta responsable de profundo significado del bien común. (p.263).

La aseveración anterior, pareciera ser la intención del legislador, cuando se piensa en las organizaciones vecinales y de otro orden, con el objeto de hacer el bien común y prestar un servicio de calidad a los ciudadanos. En ese sentido, no se visualiza en el texto de la constitución la creación de los Consejos Comunales.

Para hacer referencia sobre el tema, es necesario hacer un análisis a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la cual fue aprobada en abril de 2007. Posteriormente, reformada y aprobada en Gaceta Oficial N° 39.335, el 28 de diciembre de 2009. En otras palabras, se trata de conocer, cómo ha sido su desenvolvimiento hasta la presente fecha, para evaluar sus resultados y determinar si realmente cumple el fin para el cual fue creada, o si por lo contrario revierte el proceso de descentralización que se venía llevando a cabo desde 1989. La Ley de los Consejos Comunales (Asamblea Nacional 2009b), deroga el artículo 8° de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública – LCLPP (Asamblea Nacional, 2002), que establecía: “El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la Red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza del municipio, cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo. Ahora bien, con la derogación del artículo 8°, se produce un cambio considerable debido a que interrumpe los canales de comunicación y relación entre los gobiernos locales (municipios) y sus comunidades, con el poder central, para sustituirlo por un mecanismo que se salta el nivel municipal para establecer una relación directa, sin intermediarios, entre los niveles micro-sociales (los consejos comunales) con el Ejecutivo Nacional, más exactamente con la Presidencia de la República.

No se puede negar que los municipios han sufrido un debilitamiento financiero, debido a que ahora obtienen menos recursos y tienen mayor condiciona-

miento en su utilización cercenando la posibilidad que los municipios cumplan los objetivos como prestadores de servicios y con lo establecido en la constitución vigente y las leyes.

Dentro de una perspectiva objetiva, se analiza cómo serán administrados los recursos de los consejos comunales de acuerdo a la Ley, estableciendo que dichos recursos, serán administrados por el Fondo de los Consejos Comunales y la Comisión Presidencial del Poder Popular, ambos entes dependientes del ejecutivo nacional.

Es importante también evaluar, cómo se realiza la distribución de los recursos de los Consejos Comunales, ya que no se menciona ningún mecanismo ni criterio de reparto, lo que trae como consecuencia un vacío legal dentro la ley. Asimismo, las reformas de la Ley que crea el Fondo intergubernamental para la Descentralización - FIDES (Congreso de la República, 1996) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales – LAEE (Congreso de la República, 1996), no mencionan nada al respecto. De manera que, existe un poder discrecional por parte del ejecutivo, no existiendo garantía de un reparto equitativo entre Estados y grupos de personas y donde se deja la puerta abierta a criterios sectarios o partidistas en la asignación de recursos.

Con lo antes expuesto, existe poca transparencia en la asignación de recursos para los consejos comunales lo que trae como consecuencia mayor corrupción. Por otro lado, la excesiva concurrencia de competencias entre los tres niveles de gobierno, la duplicidad en las inversiones de algunos servicios y la generalidad de las competencias de los consejos comunales donde se hace más complicado que los municipios puedan actuar con mayor independencia, donde se obvian los mecanismos de control y los contrapesos del poder. Al respecto Angulo (1997) acota:

Al lado del estudiado concepto de la Descentralización del Poder, encontramos éste de la Descentralización, consistente en la delegación de autoridad necesaria a funcionarios subalternos u oficiales representativas del Ente superior o de la Administración Central, en niveles regionales o locales. (p.71).

De manera que, el protagonismo que les ha sido otorgado a los Consejos Comunales, hacen que exista una desvinculación con los municipios, sustituyendo una entidad autónoma como la del municipio con representantes legítimamente electos, por una entidad que depende específicamente del poder ejecutivo.

Aspectos conclusivos

Escribir sobre el tema de la descentralización y la transferencia de competencias a los municipios, está envuelto en un manto de complejidad si tomamos en consideración los aspectos políticos y el poder con el objeto de mantener el control de las instituciones. Al respecto Reyes (1998) señala: “Hablamos de lucha, pues tratándose del poder lo común es pensar que hay que conseguirlo a cualquier precio, y se valora la destrucción del oponente.” En este caso, se observa

La descentralización y la competencia municipal en el periodo 1999/2011

que la intención con los Consejos Comunales no es prestar un mejor servicio a la comunidad, sino restarle poder a los municipios, tal como se ha podido apreciar en este trabajo, el cual sólo pretende evaluar lo que ha acontecido en Venezuela en el periodo 1999/2011, en ese devenir histórico.

Cabe destacar, que estos procesos de descentralización, se han venido dando casi de manera simultánea, con algunas dificultades en otros países de América Latina, siendo tema de discusión por parte de instituciones como: el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CALAD). Por otra parte, la diversidad de leyes involucradas, en las cuales se fija una postura que refleja el carácter democrático, basado en los principios constitucionales de 1999, expresan claramente las intenciones de incursionar en un proceso de descentralización, en todos los asuntos que concierne a la operatividad municipal, para luego entrar en un proceso de centralización del poder, que ha generado traumas y confusiones en la vida cotidiana de los ciudadanos.

A la presente fecha, los Consejos Comunales no han sido la panacea para resolver los problemas de los servicios públicos y por ende pretender una mejor calidad de vida de los ciudadanos. En Venezuela los servicios de agua potable, electricidad, seguridad, salud, educación y el mantenimiento de carreteras y autopistas son una calamidad pública, actualmente la mayoría de estos servicios están centralizados y controlados por el poder central. Es responsabilidad de los Consejos Comunales participar en el diseño de políticas públicas y ejecutar recursos asignados por el Ejecutivo Nacional, cuyos planes y proyectos han sido mal manejados principalmente por la falta de conocimiento y honestidad en su desempeño. Por el contrario, se ha creado un descontrol en los presupuestos destinados a resolver los innumerables problemas de los municipios, que algunos Alcaldes han podido manipular políticamente, para lograr una buena gestión, a pesar de las restricciones y las limitaciones en los recursos financieros y presupuestarios asignados. Mientras en el otro extremo, se mencionan en la prensa nacional y regional, casos de corrupción en la administración de los Consejos Comunales e instituciones que giran en torno a éste.

En el fondo, pareciera que el interés en la concentración del poder, se ha permeado como un obstáculo para llevar adelante los procesos de descentralización, cuya complejidad nos llevaría a un debate mucho más amplio el cual no se agota en este análisis contextual de los aspectos legales inmersos en este proceso descentralizador que se ha llevado a cabo.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, Hernán. (2007). **El Poder Público Municipal**. Editorial Vadell Hermanos. Venezuela.
- Angulo, Oswaldo. (1997). **La Descentralización del Poder**. Editado por la Universidad de Carabobo. Dirección de Medios R.R.P.P. Donal Guerra Editor. S. A. Venezuela.

Andrés Peraza
Telos Vol. 14, No. 3 (2012) 364 - 381

- Arenas, Nelly. (2007). Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez. **Revista politeia**. Vol. 30. No. 39. Instituto de Estudios políticos, UCV. Caracas. (Pp. 23-63).
- Asamblea Nacional. (2000). Ley de Reforma parcial de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Gaceta Oficial 38.410. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2003). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial 37.753. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2006a). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial 38410. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2006b). Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial Extraordinario. No. 38.591. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2006c). Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial 38.416. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2007). Ley Orgánica de Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial 38.633. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2009a). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, Reformada. Gaceta Oficial N° 39140. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2009b). Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial N° 39335. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2010). Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial Extraordinario. No. 5.963. Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1999). Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 36.860. Venezuela.
- Brewer-Carias, Allan. (1984). **Régimen Municipal en Venezuela**. Editorial Jurídica Venezolana. Universidad Católica del Táchira. Colección Estudios Administrativos No. 2. Venezuela.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1987). **Lineamientos Generales para una Política de Descentralización Territorial en Venezuela**. Ediciones de la Comisión. Folletos para Discusión No. 7. Venezuela.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. (1989). **La descentralización – Una oportunidad para la democracia**. Editorial Arte. Volumen 4. Venezuela.
- Congreso de la República. (1961). Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial 662 Extraordinario. Caracas. Venezuela.
- Congreso de la República. (1978). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial 2.397. Venezuela.

La descentralización y la competencia municipal en el periodo 1999/2011

- Congreso de la República. (1989). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial 4.153. Venezuela.
- Congreso de la República. (1989). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial 4.109. Venezuela.
- Congreso de la República. (1997). Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Gaceta Oficial No. 5.132. Venezuela.
- Contreras, Orlando (1982). La Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Extraído de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23342/1/articulo10.pdf> Consulta: 23/02/2012.
- Kelly, Janet. (2004). (Coordinadora) **Políticas Públicas en América Latina – Teoría y práctica**. Ediciones IESA. 2da. Impresión. Venezuela.
- Lechin, Juan. (2011). **Las máscaras del fascismo. Estudio comparativo del fascismo europeo y el socialismo del siglo XXI**. Actualidad y Política. Serie ensayo. Lo libros de El Nacional. Editorial CEC, S. A. Venezuela.
- Puerta, Jesús. (2011). Centralización y descentralización en el proceso del Estado Venezolano. **Cuadernos Americanos – Nueva Época**. Año XXV. Vol. I No. 135 Enero-Marzo. Universidad Nacional Autónoma de México. México. (Pp. 57-85).
- Reyes, Luis. (1998). **Política, Municipios y Administración**. Ediciones Ciudad Argentina. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Argentina.
- Subero, Mauricio. (2010). Comentarios a la Ley de Reforma de la Ley Orgánica de descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del 17 de marzo de 2009. Cuaderno de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello. Disponible en: http://www.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/boletines/derecho-admin/1_boletin/MAURICIO_SUBERO.pdf Consulta: 23/02/ 2012.
- Urdaneta, Alberto; Martínez, Leopoldo y López, Margarita. (1990). **Venezuela: Centralización y Descentralización del Estado**. CENDES. Publicaciones. Colección Luis Lander No 1. Venezuela.