

Garantías jurídicas del Poder Federal y la Descentralización en Venezuela¹

Ante las próximas elecciones de gobernadores, consejos legislativos y alcaldes en noviembre de 2008, muchas son las interrogantes sobre: qué deben hacer quienes aspiran a estos cargos para que las materias propuestas en sus agendas electorales, sean pertinentes y realmente realizables; y cómo podrán hacer las nuevas autoridades electas, junto con las organizaciones sociales, para que estas agendas se transformen en soluciones que resuelvan de manera oportuna y efectiva los problemas que interesan a todos los ciudadanos.

Esta es una serie de 4 boletines, cuyo propósito es aportar información para desarrollar y fortalecer una gestión pública descentralizada en las materias sociales. La descentralización se entiende como el conjunto de condiciones jurídicas, institucionales y financieras necesarias para ejercer el poder federal y los poderes locales en forma soberana, democrática, autónoma y responsable.

Materias como salud, saneamiento, alimentación, vivienda, empleo, educación, deporte y recreación, convivencia y seguridad ciudadana entran en los asuntos donde los poderes constitucionales de estados y municipios pueden ejercerse en Venezuela y son necesarias condiciones de descentralización para que las autoridades y los ciudadanos organizados puedan intervenir en ellas.

En este primer boletín se abordan las garantías jurídicas de las cuales gozan la federación y la descentralización en Venezuela; los aspectos normativos que todavía no han sido desarrollados; las incongruencias y los vacíos en las leyes; así como las conductas o medidas legales que pueden amenazar el legítimo ejercicio del poder federal y el poder local que corresponde a las autoridades estatales y municipales, y a los propios ciudadanos.

¹ Este boletín se elaboró en el marco del Proyecto: Descentralización y Agendas Sociales Electorales, que lleva adelante Convite A.C. en alianza con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Participan en el equipo de investigadores: Yolanda D'Elia, Luis Francisco Cabezas, José Gregorio Delgado, Miguel González Marregot, Haydée García y Silvia Salvato. Los contenidos de este boletín fueron preparados con los aportes de José Gregorio Delgado y Miguel González Marregot.

El poder federal en Venezuela

Venezuela es un país de constitución política federal y de régimen público descentralizado. En este modelo, la República se constituye por entidades políticas autónomas que se encuentran unidas por los principios de preservación de la integridad del territorio, la cooperación y la solidaridad entre si, al igual que por la concurrencia y la corresponsabilidad en los asuntos del interés público nacional. Así lo dispone la Constitución venezolana en su preámbulo y más específicamente en su artículo 4:

“La República Bolivariana de Venezuela es un [Estado Federal descentralizado](#)² (...) y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

En la República federada se da un poder público conformado por un Estado que reúne al poder nacional, al poder estatal y al poder municipal -los que se ejercen territorialmente en el marco de competencias políticas, administrativas y financieras delimitadas en la constitución; y por un Gobierno que asume la responsabilidad de ejercer las funciones públicas de esos poderes, mediante autoridades electas, el cual se organiza y opera en forma descentralizada. Esto se dispone en el artículo 6 de la Constitución, como principio superior de carácter irreversible en el tiempo:

“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que componen [es y será siempre](#) democrático, participativo, electivo, [descentralizado](#), alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

“El Poder Público se distribuye entre el [Poder Municipal](#), el [Poder Estatal](#) y el [Poder Nacional](#). El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

Los principios que originan el modelo de constitución federal y de régimen público descentralizado, son la soberanía popular y la democracia. En la federación y la descentralización, la constituyente³ generó garantías para que la voluntad de los ciudadanos/as fuese reconocida en todos los lugares del territorio nacional y dentro del más amplio pluralismo político; y para que efectivamente esta voluntad se ejerciese en el poder público a medida que la descentralización lo hiciera más cercano a los/as ciudadano/as y lo transformara en capacidad para resolver los asuntos del interés de éstos, de acuerdo con cada contexto y realidad territorial⁴. Ello se dispone en los artículos 3, 5 y 158 de la Constitución Nacional:

² El término “Estado” en este artículo de la Constitución, de acuerdo con la perspectiva doctrinaria, se refiere a la condición de la República. Significa que [el estado](#) de la República es federal y descentralizada.

³ Se refiere al proceso ocurrido en Venezuela entre los meses de julio y noviembre del año 1999, donde los venezolanos aprobaron ir a una asamblea constituyente para redactar una nueva constitución, eligieron a los representantes de dicha asamblea, se abrió un período de consulta y debate ciudadana y política, hasta que finalmente se aprobaron sus contenidos por medio de un referendo popular.

⁴ León Villalba, Gustavo (1996): Descentralización en Venezuela, MRI/FIDES – Escuela de Vecinos de Venezuela, Caracas.

Artículo 5: “La [soberanía reside intransferiblemente en el pueblo](#), quien la ejerce directamente (...) e indirectamente (...). Los órganos del Estado emanan de la [soberanía popular](#) y a ella están sometidos”.

Artículo 3: “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 bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados...”.

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”.

La constitución política de la federación recae en los estados y los municipios. Son éstas las que conforman el pacto federal que da origen a la República. Pero mientras los estados gozan de autonomía plena, sin más limitación que mantener la unidad constitucional y territorial del país, los municipios poseen una autonomía limitada por las leyes nacionales y estatales. Así lo establecen los artículos 16, 159 y 168 de la Constitución:

Artículo 16: “Con el fin de [organizar políticamente la República](#), el territorio nacional se divide en el de [los Estados](#), Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales”.

Artículo 159. “Los [Estados](#) son [entidades autónomas e iguales en lo político](#), con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley de la República”.

Artículo 168. “Los [Municipios](#) constituyen la [unidad política primaria de la organización nacional](#), gozan de personalidad jurídica y [autonomía](#) dentro de los límites de la Constitución y de la ley”.

Estas disposiciones mantienen continuidad entre las Constituciones de 1999 y 1961. En ambas se reconoce la autonomía de los estados y los municipios, especificando las materias que deben atender sus autoridades. En la Constitución de 1961, efectivamente se delinearón los elementos de una constitución federal, pero bajo un régimen público centralizado, en el que el poder se ordenaba de manera jerárquica por niveles de gobierno político - territorial y donde el nivel nacional ejercía superioridad sobre los demás, particularmente limitando el alcance de la autonomía de los estados.

Entre 1984 y 1989, los trabajos de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), dieron pie al proceso de descentralización para fortalecer la estructura federal republicana. Cabe destacar, que el diseño constitucional de 1961 permitía modificar los términos del pacto federal en el tiempo, a través de la cláusula de descentralización contemplada en su artículo 137⁵. Sin embargo, muchas fueron las salidas que buscó la COPRE para salvar las restricciones constitucionales de 1961, las cuales conducían a una participación no sustantiva y residual de los estados en los asuntos del poder público.

Conforme se generaron y concretaron los acuerdos políticos, el proceso de descentralización se desprendió de los mandatos constitucionales de 1961 y avanzó hacia un cuerpo legal propio, desarrollado entre los años 1979 y 1996. El proceso abarcó los ámbitos político, administrativo y financiero, en demanda de mayor autonomía y de competencias para los estados, junto con mecanismos para lograr una descentralización negociada a través de instancias intergubernamentales que en cierta forma se paralizó en 1998, por disposición del gobierno de Rafael Caldera.

Dentro de esta nueva arquitectura legal se crearon las figuras de gobernadores y alcaldes, como autoridades de gobierno electas por voto popular; y también se modificó la distribución de competencias que había dictado la Constitución de 1961, adoptando una clasificación de competencias: concurrentes para denominar las ejercidas de manera compartida entre los poderes; y exclusivas, como las específicas y propias de cada poder.

Los cambios jurídicos que estas leyes introdujeron estaban dirigidos a construir una estructura de poder distinta en el mapa institucional venezolano, donde la autoridad del poder público no descendiera de un centro superior y unilateral hasta las partes inferiores, incluyendo los territorios y sus habitantes, ni el Estado Nacional fuera el que dictase el orden normativo interno.

Ello requería una nueva forma de integración del poder público, comenzando por fortalecer el plano de los estados como titulares del pacto federal en condición de igualdad, así como entidades con mayor agregación política y territorial del país y, los que hasta el momento del proceso de descentralización, presentaban mayor debilidad en sus capacidades de autonomía e intervención en el poder público. También era un asunto de autonomías, en las que no existiese tutelaje ni subordinación entre los poderes y, un asunto de redistribución de ese poder entre las partes, dando más fuerza a la figura de los estados.

Esta fuerza se verá, en el ejercicio del poder público, en las competencias concurrentes, donde los estados son parte actuante en los asuntos de interés nacional y deben trabajar de manera integrada sobre esos asuntos en sus respectivos territorios; y en las competencias exclusivas, en las que las leyes debían promover un aumento de la autonomía financiera, al mismo tiempo que se procuraba la equidad en la distribución de los recursos con el fin de garantizar real igualdad de poder entre los estados.

⁵ Fernández, Julio (1999): La nueva distribución territorial del poder en Venezuela: el federalismo descentralizado en la Constitución de 1999.

Leyes de Descentralización 1979-1993

Descentralización Política			Descentralización Administrativa			Descentralización Financiera		
Elección Gobernadores	1988	Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, LERGE	Transferencias a los Estados	1990	Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, LODDT			
		Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados, LPPPE		1992	Reglamento N° 1 (LODDT).			
Participación Política	1998	Ley de Sufragio y Participación Política	Mecanismos de Descentralización		Reglamento N° 2 (LODDT).	Asignaciones de IVA y FIDES	1993 Decreto Ley sobre Mecanismos de Participación de Estados y Municipios en IVA y FIDES Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos, LAEE	
			Transporte y Tránsito		Reglamento N° 5 (LODDT).	Asignaciones de Minas e Hidrocarburos		
			Vialidad	1993	Reglamento N° 7 (LODDT).			
			Cárceles		Reglamento N° 8 (LODDT).			
			Policía		Coordinación de los Servicios de Policía y Normas de Conducta de Miembros de los Cuerpos Policiales			
			Turismo		Reglamento de Encomienda a los Gobernadores de Estado en Materia Turística			
			Protección al Consumidor		Reglamento sobre Encomienda a Gobernadores y Delegación a Gobiernos Municipales de la Fiscalización y Control de Alza Indevida de Precios y Defensa y Protección al Consumidor			
			Servicios de Salud		Reglamento N° 9 (LODDT).			
			Directores y Coordinadores Nacionales y Estadales	1994	Reglamento N° 4 (LODDT).			
			Elección Concejos Municipales	1979	Ley Orgánica del Régimen Municipal, LORM	Equipamiento Urbano	1996	Reglamento Parcial para Obras Públicas de Equipamiento Urbano de Interés Nacional, Estatal y Municipal
Elección Alcaldes	1989	Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, LORM						
Consejos Territoriales	1993	Reglamento N° 3 (LODDT). Consejo Territorial de Gobierno y Organización Intergubernamental para la Descentralización						
		Reglamento N° 6 (LODDT). Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caracas						
		Creación del Consejo Nacional de Alcaldes						

La Constitución de 1999 consolidó el orden federal y creó además la posibilidad de ampliarlo a través de mecanismos y procedimientos de descentralización en el ámbito de las competencias concurrentes entre los diferentes poderes públicos: del nacional al estatal y municipal; de éstos entre si y hacia las comunidades organizadas, reconocidas como nuevos sujetos de descentralización, incluyendo la posibilidad de incorporar otras entidades territoriales que no tuvieran competencias definidas en la Constitución, como es el caso de las Parroquias.

Descentralizar del Poder Nacional a los Poderes Estatal y Municipal

En atención al artículo 158 de la Constitución de 1999, ya citado, correspondiente a la descentralización como política nacional, se establece un órgano encargado de planificar y coordinar los procesos de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios.

Artículo 185: "El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para [el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios...](#)".

Descentralizar del Poder Estatal al Poder Municipal

De igual manera, dentro de los procesos de descentralización, los estados deben procurar transferir a los municipios programas y servicios que se encuentren dentro del ámbito de las competencias concurrentes, a fin de fortalecer el orden federal.

Art. 165: "Los [Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios](#) los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de [competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público](#). Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal".

Descentralizar del Poder Estatal y Municipal a la Sociedad Organizada

En la Constitución de 1999, se profundiza la descentralización a través de nuevas formas de participación de la sociedad organizada en los procesos de gobierno nacional, estatal y municipal, y mediante la incorporación de las comunidades organizadas como nuevos sujetos de descentralización a través de la transferencia de determinados programas o servicios que corresponden a los organismos públicos.

Artículo 184: "La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los [Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados](#) los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos..."

En síntesis, con el objeto de crear obligaciones a los distintos poderes públicos y entidades con la protección y respeto al poder federal, la norma constitucional de 1999 estableció un conjunto de garantías y principios, entre las cuales se encuentran⁶:

Garantías Constitucionales del Poder Federal	
<i>La federación y la descentralización son características irreversibles de la República y el Estado</i>	La República venezolana es federal y descentralizada, como principio constitutivo y superior. No puede ser modificado por autoridad, ley ni norma alguna, ni en el presente ni en el futuro, incluyendo cambios, reformas o enmiendas a la propia Constitución. La constitución federal de la República se encuentra constitucionalmente bajo control jurisdiccional por intermedio de la Sala Constitucional y la Sala Político-Administrativa.
<i>El poder nacional no puede modificar la estructura del poder federal</i>	<p>Los estados y los municipios son poderes originarios y gozan de autonomía política por mandato constitucional y voluntad popular. El poder público nacional no puede ejercer el poder político directamente en los estados o municipios, ni alterar unilateralmente el ámbito de autoridad de cada poder. Las autoridades de estados y municipios sólo pueden ser removidos por referendo revocatorio o por decisión judicial.</p> <p>Las competencias exclusivas de estados y municipios se establecen y delimitan claramente, así como los criterios para su intervención en las competencias concurrentes. Estas últimas son las que fueron establecidas en la Constitución de 1961, más las transferidas por la Ley Orgánica de Descentralización en 1988. Ninguno de los poderes puede modificar la distribución de competencias ni puede disminuir las potestades públicas de los otros.</p>
<i>La descentralización debe ser fiscalmente sostenible y resguardar los equilibrios territoriales</i>	Las fuentes de financiamiento y las facultades tributarias propias de los estados y los municipios se encuentran establecidas, lo cual protege la autonomía y capacidad de intervención. Es un mandato constitucional el equilibrio en las responsabilidades fiscales compartidas por los gobiernos prestadores de servicios, así como es obligación del poder público nacional garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, así como la solidaridad inter-territorial.
<i>La descentralización es progresiva y acordada por las partes</i>	La federación se rige por principios de cooperación y corresponsabilidad, los cuales están a su vez basados en criterios de acuerdo, consulta y coordinación desde el punto de vista de leyes y ejecución de políticas entre los poderes públicos. Asimismo, la descentralización se concibe como un proceso dirigido a lograr fines y cometidos de democracia y desarrollo. La participación de los estados y los municipios no puede ser impuesta por ninguno de los poderes. Con el fin de acordar y planificar la descentralización entre los poderes, se crearon con rango constitucional instancias de coordinación y planificación.
<i>La descentralización es flexible y adaptable a la diversidad territorial</i>	En el nuevo marco constitucional, la política de descentralización y los propósitos de la descentralización se pueden desarrollar localmente atendiendo a las particularidades y las características de los estados y los municipios. Los estados tienen la potestad de legislar sobre las competencias concurrentes y adaptarlas a sus propias posibilidades y particularidades.

⁶ Delgado José Gregorio (2008), Reflexiones sobre la Descentralización en Venezuela: Ideas para su Profundización, Publicaciones ILDIS, Serie diálogo Político, Caracas.

En el marco de estas garantías, se inició un nuevo proceso legislativo a partir del año 2000 para adaptar las leyes y normas internas a sus disposiciones. Desde ese momento, se reformaron leyes existentes y se aprobaron otras. Sin embargo, la mora legislativa en materias sustantivas para el funcionamiento pleno del poder federal y del proceso de descentralización es enorme y, en muchos casos, los cambios que se han intentado introducir por parte del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional han sido contrarios a la norma constitucional.

Leyes de Descentralización 2000 -2006								
Descentralización Política			Descentralización Administrativa			Descentralización Financiera		
Distrito Metropolitano	2000	Ley Especial para el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas	Planificación	2001	Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación	20% situado constitucional para estados y municipios	2003	Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, LODDT
Poder Público Municipal	2005	Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que deroga la LORM	Administración Pública	2001	Ley Orgánica de la Administración Pública	Distritos Metropolitanos y 30% del situado estatal y municipal para Consejos Comunales	2000 y 2006	Reforma de Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDES,
			Consejos Estadales de Planificación	2002	Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas			
			Consejos Locales de Planificación Pública		Ley de los Consejos Locales de Planificación			
			Consejos Comunales	2006	Ley de los Consejos Comunales			

Una agenda legislativa por la descentralización

A la vista de los contenidos de la Constitución de 1999 y las garantías dispuestas en ella, se puede afirmar que en el país existen los mecanismos legales para ejercer legítimamente el poder federal y avanzar en el proceso de descentralización. Sin embargo, existen dificultades y debilidades que hacen necesarias acciones concretas de los actores políticos estadales y municipales, a fin de incidir en el desarrollo de una agenda legislativa dirigida a fortalecer el modelo federativo descentralizado y a reducir los obstáculos para su avance en el futuro inmediato.

Cabe añadir también que en la propia Constitución de 1999 persisten algunas inconsistencias de carácter doctrinario en el modelo de federación, destacas por algunos especialistas en el tema:

Sobre el desarrollo de la descentralización

- Ha sido visto como negativo que la Constitución no incorporase en su texto la delimitación de las competencias concurrentes, como lo hacía la de 1961, dejando supeditado su desarrollo a leyes nacionales y leyes estatales. A pesar de ello las competencias concurrentes, que ya habían sido definidas en la Constitución de 1961 y en las Leyes de Descentralización dictadas entre 1979-1993 (aún vigentes), no pueden ser limitadas o desmejoradas. Ello se basa en el principio de continuidad entre ambas Constituciones, de irreversibilidad que la Constitución de 1999 le confirió al modelo federal descentralizado y de progresividad en los derechos democráticos consagrados a los ciudadanos como son la soberanía y la autonomía popular en las decisiones públicas.
- En lo que se refiere a las competencias exclusivas de los estados, también es importante señalar que la Constitución de 1999 reproduce el procedimiento residual contemplado en la de 1961 para consagrar competencias. En el artículo 164, numeral 11, se establece que tocará a los estados todo aquello que no corresponda a la competencia nacional o municipal. Esto hace difícil encontrar vías para fortalecer, por ejemplo, la autonomía financiera estatal, a no ser que ello pase por la transferencia de competencias del poder nacional a los Estados. A esto se suma que la descentralización es mencionada en el artículo 158 una como política "nacional", cuando debía haberse colocado como política de Estado, en el cual están representados todos los poderes públicos.

Sobre el ejercicio de las potestades federales

- La eliminación del poder legislativo bicameral o la antigua Cámara del Senado, se ve como un retroceso para garantizar la igualdad de expresión de los intereses de los estados en las decisiones del poder nacional. Su participación está presente, porque en la elección de los integrantes a la Asamblea Nacional, los estados conforman circuitos electorales donde se eligen 3 diputados/as más un número igual al 1,1% de la población total del país. No obstante, éstos representan a todas las entidades federales y no a los intereses específicos de los estados y municipios como entidades políticas autónomas.
- De la misma Asamblea, han surgido propuestas en los últimos años para superar este sesgo. Una propuesta fue la creación de bloques regionales, cuyo funcionamiento hasta el momento ha sido meramente formal. Otra, la creación de una Comisión Federal que incluyera a la Junta Directiva de Poder Legislativo y a los líderes de grupos parlamentarios estatales. Entre sus funciones estaría coordinar el trabajo del parlamentarismo social de calle y conocer las actividades de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública y los Consejos Comunales⁷.

⁷ Propuesta de Luis Tascón, publicada en El Universal, 29 de Mayo de 2006.

Haciendo valer las garantías constitucionales del poder federal, los gobernadores y alcaldes electos pueden promover y construir una agenda para el desarrollo legislativo de la descentralización, que parta de las experiencias en las que se han logrado avances significativos y también de iniciativas descentralizadoras negociadas entre las diferentes instancias gubernamentales y expresiones organizativas de la sociedad. Aquí destacaremos lo que se refiere a los procesos legislativos de la descentralización a través de leyes nacionales o de base y de leyes estatales o de desarrollo, establecidas en los artículos 162 y 165 de la Constitución y lo cual implica necesariamente ejercer influencia tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo nacional.

Es importante tener en cuenta que en el proceso de modificación de las leyes o aprobación de nuevos instrumentos legales, se necesita preservar el derecho a la participación en las consultas legislativas, en tanto se trata del desarrollo normativo de materias o asuntos de interés para los estados y los municipios. Esto incluye la responsabilidad de los nuevos Consejos Legislativos, Gobernaciones y Alcaldías, con la participación activa de la comunidad organizada en la formulación de planteamientos y propuestas a sus respectivos diputados nacionales, en su condición de electores o representados.

En este sentido, los campos generales en los que se requiere un mayor desarrollo legislativo de la Constitución de 1999 y que podrían integrar esta agenda, son los siguientes:

- El fortalecimiento de la autonomía de los estados.
- La redistribución de competencias concurrentes del poder público.
- El fortalecimiento de la sociedad civil.
- La participación de los estados en la renta nacional.
- El fortalecimiento de las capacidades de gestión de los estados y municipios.
- La adecuación de la normativa legal de los estados al proceso de descentralización.

Por otro lado, entre las referencias a la descentralización en la Constitución de 1999 y que están pendientes por desarrollar a través de la legislación, se encuentran:

- Gobierno descentralizado, artículo 6
- Salud descentralizada, artículo 84
- Descentralización como política nacional, artículo 158
- Descentralización de servicios, artículo 165
- Descentralización participativa, artículo 184
- Consejo Federal de Gobierno y Descentralización como proceso, artículo 185
- Descentralización judicial, artículo 269
- Descentralización penitenciaria, artículo 272
- Descentralización electoral, artículo 294
- Descentralización funcional, artículo 300
- Ley de Hacienda Pública Estatal, Disposición Transitoria Cuarta, Numeral 6.

En lo específico, aquí se señalan sugerencias de modificación a ciertas leyes con un peso relevante en la descentralización. Estas leyes y sugerencias son:

Leyes	Aspectos a modificar o corregir
<p>Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 2003</p>	<p>Convertirla en una ley base en materia de descentralización, centrada en los aspectos administrativos del proceso; que rescate sus aportes y corrija las pautas de descentralización que han generado dificultades.</p>
	<p>Materias transferidas en esta ley son ahora competencias exclusivas de los estados.</p>
	<p>Incorporar a los municipios y señalar claramente los procedimientos para las transferencias entre estados y municipios.</p>
	<p>Cambiar el objeto propuesto de la ley, porque responde a la Constitución de 1961 y no a la de 1999. Debe eliminarse la mención de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, porque ya no existe subordinación a la Presidencia de la República, así como la remoción de Gobernadores que tampoco existe. Es importante modificar el objeto de la ley, apoyándose en el papel de Alcaldes y Gobernadores como actores políticos, la delimitación de procedimientos para las transferencias de servicios o programas y la dotación de recursos en proporción a las transferencias realizadas.</p>
	<p>Modificar las referencias a las figuras institucionales que ya perdieron vigencia, como la Convención de Gobernadores y el Comité de Planificación y Coordinación. Estas son ahora funciones del Consejo de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas y del Consejo Federal de Gobierno. Así mismo se debe tomar en cuenta que el Distrito Federal desapareció y que los Territorios Federales se transformaron en Estados, conforme a la Constitución de 1999.</p>
<p>Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2006</p>	<p>Desarrollar los procedimientos para la descentralización hacia las comunidades y vecinos organizados, según artículo 184 de la Constitución.</p>
	<p>Crear normas jurídicas sobre el proceso de descentralización en el poder público municipal. Tener en cuenta las disposiciones sobre las competencias municipales, la organización del poder público municipal y las pautas específicas para la participación y la descentralización.</p>
	<p>Considerar la descentralización como un principio organizativo del poder público municipal, así como establecer pautas para entablar relaciones en un proceso de descentralización con el poder nacional y el estatal, de acuerdo con los criterios de coordinación, autonomía y diversidad municipal.</p>
	<p>Proponer una ley especial para regular el referendo revocatorio de las juntas parroquiales, por aplicación del artículo 72 de la constitución.</p>
	<p>Revisar el procedimiento para la presentación de los informes de gestión y cuenta, que se hace por separado entre dos instancias diferentes.</p>
	<p>Proponer la sanción de ordenanzas municipales que se refieran al control ciudadano o a los mecanismos de información transparentes que deben existir en los órganos ejecutivos y legislativos de los municipios.</p>
	<p>Incorporar a las juntas parroquiales como órganos del poder público municipal. Existe una tendencia institucional a desconocer o sustituir el reconocimiento legal de las parroquias y sus juntas parroquiales.</p>
	<p>Crear instancias de coordinación y cooperación institucional en el ámbito local y municipal, aspectos poco o nada desarrollados.</p>

Otro conjunto de leyes que deben incorporarse en el desarrollo legislativo de la descentralización son:

- **Descentralización política:** en este campo son leyes de base las que regulan el ejercicio de los derechos políticos y en general los procesos electorales para elegir a funcionarios nacionales, estatales y municipales, se encuentra la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuyo último texto vigente es de 1998. En particular, Los Gobernadores deben insistir en la separación de las elecciones de Alcaldes y Gobernadores, dado que así se establece la diferenciación política de las propuestas de gobernabilidad en los diferentes ámbitos territoriales. En cambio, los Alcaldes deben insistir en propuestas dirigidas a unificar las elecciones de Alcaldes y Concejales, dando coherencia temporal y electoral a ambos órganos del poder público municipal. Tomando en cuenta su carácter, se puede establecer la elección separada de las Juntas Parroquiales, de tal manera que cada Estado o Municipio determine por ley u ordenanza la fecha de las elecciones parroquiales.
- **Descentralización administrativa:** es particularmente importante el desarrollo del Sistema Nacional de Planificación, constituido por un conjunto de consejos donde se desarrolla el derecho a la participación de acuerdo con los artículos 62, 160, 166, 174, 182, 184, 185 y 299 de la Constitución de 1999. Más aún, a partir de estos artículos se desarrollan las denominadas Leyes de Planificación y de Participación, así como leyes relacionados con las expresiones organizativas de las comunidades, donde destaca la figura de los Consejos Comunales. En la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, Ley de los Consejos Locales de Planificación y Ley de los Consejos Comunales, es posible que próximamente se establezcan propuestas de reforma, por lo que se recomienda su incorporación en la agenda legislativa.
- **Descentralización financiera:** es fundamental la Ley de Hacienda Pública Estatal, sancionada por la Asamblea Nacional y devuelta por el Poder Ejecutivo, aún pendiente de publicación; y las Leyes de los Estados para asumir las diferentes competencias transferidas o descentralizadas desde el poder nacional. Su elaboración es un requisito legal derivado de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Existe otro conjunto de leyes nacionales ya elaboradas que son susceptibles de reforma como la ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Ley FIDES), Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE). Estas leyes deben ser objeto de ajustes a partir del texto de la Constitución por su significado y alcance para el desarrollo de la descentralización financiera.

En la marcha de esta agenda, de igual modo es necesario desarrollar estrategias que permitan aumentar los niveles de incidencia política en un escenario de tendencias hacia el centralismo gubernamental, falta de interés por avanzar en un proceso de descentralización acordada con las entidades estatales y municipales; o decisiones judiciales y ejecutivas a favor de la reversión de las transferencias derivadas de la Constitución de 1999, como ha ocurrido con las competencias exclusivas en materia de policías y de carreteras, puertos y aeropuertos en el caso de los estados o con la transferencia de la totalidad del sistema de servicios de salud de la Alcaldía del Distrito Capital al Ministerio de Salud, en el ámbito de las competencias concurrentes.

Habría que añadir las propuestas dirigidas a intervenir en los ámbitos de autoridad de los poderes estatales, como lo fue en el 2007 la propuesta de “inspectoría parlamentaria”, concebida para que los diputados/as supervisasen la situación de las obras que construyen los Gobernadores y los Alcaldes⁸. Igualmente, hay que mencionar la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública y el proyecto de Ley Orgánica de Ordenación y Gestión del Territorio, dentro de las leyes habilitantes propuestas por el ejecutivo en este año 2008, donde se establece que el Presidente designará directamente autoridades regionales cuyas decisiones serán vinculantes para las autoridades estatales y municipales, dentro de una visión de planificación territorial centralizada.

En este sentido y con el propósito de rescatar el poder de decisión y la legitimidad de los Gobernadores y Alcaldes en el contexto de su autonomía constitucional, para influenciar con equilibrio en la legislación, fortalecer y desarrollar los aspectos jurídicos de la descentralización y superar las amenazas que pueden dificultar estas acciones, se recomienda:

✓ *Generar alianzas con instancias del poder público y actores sociales.*

Tanto Alcaldes como Gobernadores tienen que establecer vínculos de coordinación y activar iniciativas legislativas en las instancias de planificación y legislación, haciendo lobby con los parlamentarios que representan a los estados en la Asamblea Nacional. Otro aspecto de las alianzas se refiere a los actores sociales y las organizaciones que se relacionan con los diferentes servicios a transferir, para lograr el respaldo social a las propuestas que se lleven a oficinas del Poder Ejecutivo o a las instancias legislativas.

✓ *Invocar la Constitución*

Muchas de las debilidades y amenazas de la descentralización se producen cuando se incumplen o no se desarrollan las pautas descentralizadoras contenidas en la Constitución de 1999. A los Gobernadores y Alcaldes les corresponde la defensa y hacer cumplir esta Constitución, dentro de un enfoque integral que abarque aspectos de planificación, desarrollo y participación ciudadana.

✓ *Justificación legal de los recursos*

Es necesario asumir la defensa y petición de los recursos que por ley corresponde a los Estados y Municipios, garantizando transparencia y rendición de cuentas con la política de descentralización. En este sentido, las propuestas y proyectos deben ir justificados siguiendo las pautas y materias señaladas en el texto de las leyes para la transferencia de fondos, específicamente la Ley del FIDES y LAEE.

✓ *Tomar iniciativas*

Generar propuestas orientadas a establecer una agenda común entre los tres poderes públicos para el desarrollo de la descentralización en los próximos años, dando prioridad a los programas o servicios de carácter social y programas de transferencia directa hacia las comunidades organizadas.

⁸ Propuesta del diputado Darío Vivas, publicada en El Nacional, 02 de Febrero de 2007.

✓ Ejercicio como equipo de gobierno

Hacer un ejercicio de diagnóstico y reflexión con sus respectivos equipos de gobierno, con el propósito de detectar elementos adicionales a los que se mencionan. Con esta actividad se pueden actualizar los datos sobre la situación actual de la descentralización en cada Estado o Municipio, y fundamentar las propuestas y las acciones, dándole mayor viabilidad política a su implementación.

✓ Acción negociada y cooperativa

En razón de la situación de paralización o reversa de la política de descentralización, los actores estatales, municipales y sociales deben entender que estamos frente a un proceso no exento de conflictos o enfrentamiento de intereses para su implementación por factores políticos, administrativos y financieros. Debido a ello, se recomienda actuar siempre a favor de contenidos jurídicos amplios y promover hasta donde sea posible una acción cooperativa entre los diferentes poderes, haciendo valer por supuesto en todo momento las garantías constitucionales del poder federal y la descentralización.