

LA EXPERIENCIA INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA EN 1993(*)

Allan R. Brewer Carías

Ex Ministro de Estado para la Descentralización
1993-1994

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES: EL REGIMEN DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN LA LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACION, DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PUBLICO

En 1989 fue sancionada la "Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público" (Gaceta Oficial N° 4.153 Extraordinario de 28-12-89) que entró en vigencia el 1° de enero de 1990, en la cual se establecieron las bases legislativas para la descentralización política de la Federación en Venezuela, mediante el reforzamiento del papel no sólo de los Estados, sino, incluso del Distrito Federal y de los Territorios Federales, a los cuales también debía extenderse la normativa de la Ley "en la medida que les sea aplicable" (art. 2).

Esas bases legales para la revitalización del Federalismo en Venezuela, tal como se establecen en esta Ley Orgánica, tenían un objeto múltiple enumerado en el artículo 1°, así:

1. Desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa;
2. Delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados;

(*) Documento presentado en la Mesa Redonda "Nuevas corrientes y tendencias descentralizadoras en América Latina" del Seminario Taller *Reforma del Estado y Descentralización en el Perú Tarea impetergable*, Lima Perú 13,14 de julio de 2001. Este documento ha sido elaborado teniendo en cuenta de la información contenida en el *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización (junio 1993-febrero 1994)*. Caracas 1994, 1027 pp.

3. Determinar las funciones de los Gobernadores de los Estados como agentes del Ejecutivo Nacional;
4. Determinar las fuentes de ingresos de los Estados;
5. Coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas; y
6. Facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.

I. LA DESCENTRALIZACION DE LAS MATERIAS DE COMPETENCIA CONCURRENTES

1. *La enumeración de las competencias concurrentes entre los niveles del Poder Público*

La Ley Orgánica, luego de repetir en su artículo 3 la enumeración de las competencias de los Estados que realizaba el artículo 17 de la Constitución de 1961, las que calificaba como de "competencias exclusivas de los Estados", estableció una lista de materias que se denominaron "competencias concurrentes" y que se configuraron como el primer reconocimiento formal por parte de los órganos del Poder Nacional, en el sentido de que la Constitución permitía identificar esas materias concurrentes entre los diversos niveles del Poder Público, y que por tanto, corresponderían por igual a la República (Poder Nacional), a los Estados (Poder Estatal) y a los Municipios (Poder Municipal).

En relación a esas materias, en el artículo 4 de la Ley, por otra parte, se puede encontrar un reconocimiento formal del proceso de centralización, en el sentido de que a pesar del carácter concurrente de las competencias, el Poder Nacional, sin embargo las había venido asumiendo; y que por ello, en virtud de la nueva Ley, se estableció como una formulación de política estatal, el que dichas materias "serán transferidas progresivamente a los Estados".

En efecto, el artículo 4 de la Ley Orgánica estableció que "en ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, 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 proporción 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*;
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;
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, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales;
14. La *vivienda popular*, urbana y rural;
15. La *protección a los consumidores*, 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*; y
18. La *defensa civil*.

Además de la anterior enumeración de servicios que el Poder Nacional reconoció como concurrentes y centralizados, a los efectos de su progresiva transferencia a los Estados, la Ley Orgánica, en forma indirecta, estableció otro conjunto de materias que se consideran como de competencias concurrentes, y que son "la prestación de los servicios públicos de agua, luz, teléfono, transporte y gas", respecto de los cuales la Ley no prescribió la necesaria transferencia progresiva a los Estados, sino que se limitó en el artículo 5 a establecer como definición de política pública, que la prestación de esos servicios "podrá ser administrada por empresas venezolanas de carácter mixto, bien sean nacionales, estatales o municipales", con lo que se abrió campo a la privatización parcial de esos servicios, al preverse la constitución de empresas mixtas, es decir, con participación de capital privado, en aquellos casos en los cuales dichos servicios se presten por empresas públicas.

2. *El procedimiento para la transferencia de servicios*

La Ley Orgánica estableció un procedimiento para la transferencia de los servicios que al momento de promulgarse la Ley estaban siendo prestados por el Poder Nacional ("actualmente prestados" dice el artículo 6) y que corresponden a las materias concurrentes establecidas en el antes mencionado artículo 4 de la Ley; procedimiento basado en la suscripción de "convenios" entre los órganos nacionales y estatales.

A. *La Iniciativa de la transferencia*

La iniciativa para la realización de la transferencia de los servicios mencionados, puede partir de los dos niveles interesados; tanto del nivel nacional como del nivel estatal.

a. *La iniciativa estatal*

En efecto, la iniciativa para la transferencia puede partir del nivel estatal, y en particular, del Gobernador del Estado. En este caso, cuando el Gobernador considere que la Administración estatal pueda asumir la prestación de un servicio de los mencionados, debe hacer una solicitud al Ejecutivo Nacional, a través del Ministro de Relaciones Interiores, a cuyo efecto debe oír previamente la opinión de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada (art. 6,1). La Ley Orgánica sólo estableció el carácter obligatorio de esta consulta pero no estableció que sea vinculante, por lo que aun en el supuesto de que la Asamblea Legislativa exprese una opinión desfavorable, el Gobernador, en todo caso, podría formular la solicitud al Ejecutivo Nacional.

En estos casos de iniciativa para la realización de la transferencia de parte del Gobernador de un Estado, el Ministro de Relaciones Interiores debe someter el programa de transferencia del servicio, en un lapso de 90 días, a la aprobación del Senado o de la Comisión Delegada. El Ejecutivo Nacional, en estos casos, no puede rechazar la iniciativa del Gobernador, sino que debe limitarse, por órgano del Ministro de Relaciones Interiores, a someter el programa al Senado, incluyendo en el mismo, las transferencias de bienes del personal y de los recursos financieros, así como la previsión de los mecanismos específicos de supervisión y de coordinación de cada uno de los servicios (art. 6,2).

La Ley Orgánica no precisa las facultades del Senado, pero al establecer que la propuesta debe ser sometida a su aprobación, ello implica que el Senado podría

negarla, por lo que en los casos de iniciativa de transferencia de servicios por parte de un Gobernador ésta sólo podría ser negada si el Senado no le da su aprobación.

b. *La iniciativa del Ejecutivo Nacional*

La Ley Orgánica también establece la posibilidad de que la iniciativa de la transferencia de competencias parta del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, Despacho al cual corresponde llevar adelante el proceso de descentralización en todo aquello que competa al Ejecutivo Nacional (art. 34). En estos casos, el Ministro de Relaciones Interiores debe formular la propuesta de transferir el servicio al Senado, y en este caso la Ley es expresa en cuanto a la facultad que le confiere a esta Cámara Legislativa para acordar o negar la transferencia y modalidades de la misma. En caso de acuerdo, el Senado debe informar de su decisión a las Asambleas Legislativas respectivas (art. 7).

En estos casos de iniciativa del Ejecutivo Nacional, las Asambleas Legislativas deben ratificar o no el acuerdo del Senado en un lapso de 30 días, y sólo en caso de que sea ratificado, el Gobernador respectivo deberá ponerle el ejecútese a la decisión de la Asamblea, sin que tenga posibilidad legal de oponerse a ello.

B. *Los convenios de transferencia*

En todo caso en que conforme al procedimiento antes mencionado, el programa de transferencia sea aprobado, deberá procederse a la celebración de un convenio entre la República, por órgano del Ministro de Relaciones Interiores y el Gobernador del Estado respectivo, el cual deberá tener el siguiente contenido (art. 6, ords. 2º a 5º y art. 7):

1. La descripción del programa de transferencia del servicio, con inclusión de las transferencias de bienes, personal y recursos financieros, así como el establecimiento de los mecanismos específicos de supervisión y de coordinación de cada uno de los servicios (art. 6,2).
2. El traspaso en propiedad al Estado, de los bienes muebles e inmuebles asignados al servicio a transferir y que sean de propiedad de la República o de los "entes autónomos" (así lo señala el artículo 6,3), debiendo entenderse por esa expresión, el organismo descentralizado que preste el servicio a nivel nacional (por ejemplo, un instituto autónomo).
3. La indicación del personal que labore en el servicio a transferir, el cual pasará a la Administración Estadal, con las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia (art. 6,4).
4. La indicación de los recursos financieros asignados al Poder Nacional a la prestación del servicio y que serán transferidos a los Estados con la indicación de las partidas pre-

supuestarias correspondientes que deben ser incorporadas al Presupuesto Nacional y al Presupuesto del Estado. La Ley Orgánica precisa que esta partida inicial se debe ajustar anualmente de acuerdo a la variación de los ingresos ordinarios (art. 6.5).

3. *Los principios de la desconcentración administrativa nacional*

Con motivo de regular las bases para el proceso de transferencia de competencias concurrentes del nivel nacional al de los Estados, la Ley Orgánica establece como obligación del Ejecutivo Nacional el 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".

Además, dicha norma estableció el principio de que la contratación y ejecución de las obras debe siempre corresponder "a unidades desconcentradas de los organismos nacionales a nivel de cada Estado, bajo la coordinación del Gobernador" (art. 9).

En todo caso el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro de Relaciones Interiores, debe informar anualmente al Senado, de las realizaciones en materia de descentralización y desconcentración (art. 10).

4. *La reasunción nacional de servicios transferidos*

La Ley Orgánica prevé que los servicios transferidos de conformidad con lo indicado (arts. 5 y 6), pueden ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional, aun cuando no precisa, en qué casos y por qué motivos podría producirse la reasunción. La Ley Orgánica se limita a establecer el procedimiento para que la reasunción se produzca, pudiendo ésta realizarse sea a iniciativa del Ejecutivo Nacional o del Gobernador (art. 8).

En ambos casos, tanto el Ministro de Relaciones Interiores como el Gobernador respectivo, deben solicitar la reversión de un servicio, es decir su reasunción por parte del Ejecutivo Nacional, ante el Senado. En el caso de que sea el Gobernador quien solicite la reversión, debe requerir la opinión previa de la Asamblea Legislativa, la cual no es vinculante para el Gobernador. Es decir, aun si la Asamblea da una opinión desfavorable, el Gobernador puede hacer la solicitud al Senado.

El Senado puede autorizar o no la reversión debiendo adoptar su decisión en un lapso de 90 días, y debe comunicar su decisión al Ministro de Relaciones Interiores o al Gobernador según el caso (art. 8).

II. LA TRANSFERENCIA A LOS ESTADOS DE COMPETENCIAS RESERVADAS AL PODER NACIONAL

Además de la transferencia de competencias concurrentes que hubiesen sido centralizadas, la Ley Orgánica por primera y única vez desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1961, dio aplicación al artículo 137 del Texto Fundamental, y dispuso en el artículo 11 que se transfería a los Estados "la competencia exclusiva" en las siguientes materias:

1. La organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado;
2. 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, magnesia, 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;
3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;
4. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la Ley al Poder Nacional; y
5. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

La transferencia de estas competencias nacionales a los Estados, para que fueran asumidas por éstos como "competencias exclusivas", sin embargo, no se operó con la sola promulgación de la Ley Orgánica, pues el mismo artículo 11, en su párrafo único estableció que "Hasta tanto los Estados asuman estas competencias por ley especial, dictadas por las respectivas Asambleas Legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad" (dic. 1989).

Por tanto, sólo cuando cada Estado estableciera, por ley especial, el régimen de ejercicio de estas competencias, la transferencia se producirá respecto a dicha entidad, lo que significaba que el proceso de transferencia en definitiva dependería de las Asambleas Legislativas de los Estados. Esto significaba que la transferencia ni se produciría a la vez en todos los Estados ni necesariamente se realizaría en forma uniforme. En todo caso, con la promulgación de la Ley, la modificación de la Constitución se operó en virtud de la expresa disposición del artículo 137, no pudiendo revertirse el proceso ni centralizarse de nuevo las competencias salvo mediante una Enmienda Constitucional.

SEGUNDA PARTE

LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ESTABLECIDOS EN 1993

El proceso de descentralización, conforme a la Ley Orgánica de 1989 para su adecuada ejecución, exigía el establecimiento y regulación de un conjunto de mecanismos institucionales para que tuviera la debida coherencia. A pesar del carácter transitorio del Gobierno del Presidente Dr. Ramón J. Velásquez (1993-1994), durante los meses que duró se adoptaron en esta materia un conjunto de decisiones importantes que deben destacarse, y que permitieron darle organicidad al proceso.

En efecto, en medio de la más grave crisis política que había sacudido al sistema democrático venezolano en los últimos treinta años, el Congreso de la República, en junio de 1993, eligió al Dr. Ramón J. Velásquez como Presidente de la República con el expreso encargo de conjurar la crisis, lograr la continuidad del sistema democrático y llevar a feliz término el proceso electoral convocado para el 5 de diciembre de 1993. Para cumplir esa tarea recibió el sólido respaldo de las instituciones representativas de los diversos sectores nacionales y se ganó inmediatamente a la opinión pública, manifestada a través de los más variados voceros.

La misión encomendada al Presidente Dr. Ramón J. Velásquez, implicaba la toma de decisiones importantes y trascendentes, no obstante el carácter transitorio del nuevo gobierno. En efecto, contener los elementos desestabilizadores del sistema político, asegurar el pleno funcionamiento de las instituciones básicas del sistema democrático y conducir al país a la realización pacífica del cambio de gobierno, no era tarea fácil.

Deseosos de la recuperación de la moral pública, los venezolanos percibieron inmediatamente la lección de prudencia, sabiduría y sanidad de intenciones del nuevo Presidente. El nombramiento del nuevo gabinete fue la primera decisión y contó igualmente con el respaldo de las instituciones y de la opinión nacional. Un Gobierno no partidista con personalidades independientes que dejaban a un lado sus actividades profesionales para ponerse al servicio del país en el momento en que más se requería de su concurso. Así comenzó a trabajar un Gobierno de transición, de consenso, no partidista, con voluntad para trabajar positivamente y tomar las decisiones que había que asumir sin temores de ninguna naturaleza.

En ese contexto, a los dos días de haber sido elegido el Presidente Dr. Ramón J. Velásquez, tomó la decisión de designar un Ministro de Estado para la Descentralización.

I. LA FIGURA DEL MINISTRO DE ESTADO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

En efecto, el clamor de los venezolanos por un gobierno eficiente, honesto, más cercano al ciudadano y menos costoso era unánime, pero el proceso descentralizador que ya se había iniciado a partir de 1989, no avanzaba con la velocidad requerida, ni dentro de un conjunto normativo que armonizara los intereses en juego; en fin, no se lograban superar los obstáculos que el centralismo interponía para enervar el proceso.

A más de tres años de vigencia de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en vigencia desde el 1º de enero de 1990, no se había transferido a los Estados ni uno solo de los servicios nacionales que se previeron en la referida Ley. Tan sólo un Reglamento Parcial, el N° 1, había sido decretado en 1992, para desagregar su contenido, pero lo cierto es que no funcionaban ninguno de los mecanismos institucionales previstos en la misma. Había la necesidad de crear una instancia al más alto nivel que trabajara en el empeño de acelerar, ordenar y profundizar el proceso descentralizador.

La designación de un Ministro de Estado para la Descentralización se produjo a los dos días de haber asumido el Presidente Dr. Ramón J. Velásquez, la Presidencia de la República, la que se materializó en el Decreto número 3032 del 7 de junio de 1993, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 35229 del 9 de junio de 1993; recayendo el nombramiento en el Dr. Allan Randolph Brewer-Carías, Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela e Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Todos los actores involucrados, directa o indirectamente con la descentralización, manifestaron su respaldo al nuevo Ministro, que de esta manera asumió el liderazgo del esfuerzo nacional para el cambio político que se quería dinamizar y profundizar.

El Gobierno presidido por el Dr. Ramón J. Velásquez reconoció desde su inicio la necesidad de agilizar el proceso de descentralización. Tal era el reclamo del país, manifestado principalmente por los Gobernadores de Estado que pasado el primer período de gobierno de elección popular, y a seis meses del inicio del segundo, aún no habían logrado desarrollar plenamente sus competencias exclusivas, ni se había producido la suscripción de convenio alguno para la prestación de

los servicios de competencia concurrente de acuerdo con las previsiones de la referida Ley. Había, pues, la necesidad de poner mayor diligencia en el proceso de descentralización mediante la creación de mecanismos y el desarrollo de iniciativas que removieran los obstáculos y facilitaran la ejecución de las actividades de transferencia de los servicios.

También era necesario profundizar el proceso descentralizador, que en muchos Ministerios y oficinas del Gobierno Central se quedaba en meros planteamientos de carácter desconcentrador, es decir, en proyectos y en algunos casos, acciones de traspaso de funciones administrativas de unidades nacionales en Caracas a oficinas nacionales situadas a niveles regionales o estatales. No se entendía, o no se quería entender, que de lo que se trataba era de un proceso político que no se agotaba en lo meramente administrativo, sino de una efectiva transferencia de Poder desde las instancias nacionales a los niveles más cercanos al ciudadano. Era necesario hacer entender que la crisis política demandaba acciones concretas para hacer más eficiente la Administración Pública y que este reclamo era básicamente político y que aún cuando se manifestase en determinadas reformas administrativas, implicaban más que este tipo de acciones, efectivas transferencias de Poder que pudieran colocar las instancias decisorias más cerca del ciudadano. También era impostergable trabajar en la producción de normas para asegurar la transferencia de los aspectos sustantivos de cada materia, de manera que se generase una mayor participación de los Estados y Municipios en la definición política y estratégica de los asuntos que les correspondían.

Por otra parte, era igualmente urgente el establecimiento de un marco claro e inequívoco de actuaciones públicas de modo que cada rama actuase dentro de los límites que le establece la Constitución de la República y las Leyes para el cumplimiento de sus respectivas competencias y atribuciones. Ciertas tendencias advertían sobre el riesgo de anarquía en la actuación de los distintos poderes del Estado y, en consecuencia, señalaban la necesidad de establecer un marco de equilibrio entre los órganos que ejercían los Poderes Públicos nacionales y los que actuaban en los Estados y en los Municipios.

También era evidente la incoordinación de los esfuerzos que se realizaban en los innumerables organismos de la Administración Pública en la generación de ideas, proyectos y programas descentralizadores, lo que consumía recursos y demoraba innecesariamente el proceso.

La designación del Ministro de Estado para la Descentralización se produjo al inicio del nuevo gobierno, justamente para atender y resolver esa problemática.

El Decreto de nombramiento del Dr. Allan Randolph Brewer-Carías, como Ministro de Estado para la Descentralización, señaló claramente sus funciones como órgano asesor del Ejecutivo Nacional, lo que significaba que las ideas y recomendaciones que generase, se materializarían, en caso de ser aceptadas por el Consejo de Ministros, en decretos o resoluciones, es decir, en normas de carácter sublegal con fuerza reglamentaria, para desarrollar los principios constitucionales y legales del proceso descentralizador.

Dentro de las funciones de asesoría asignadas al Ministro de Estado estuvieron las siguientes: 1) Elaboración y formalización de los programas para la descentralización; 2) La concertación y coordinación de la ejecución del proceso descentralizador; y 3) La supervisión de la ejecución del proceso descentralizador.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto N° 3032 estas funciones esenciales definieron al Ministro de Estado para la Descentralización, como el órgano de gobierno encargado de asesorar en la elaboración de los programas de transferencia y de su formalización ante las instancias que correspondían. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público previa la celebración de convenios para la transferencia de competencias concurrentes, la elaboración de programas de transferencias; distintos mecanismos de coordinación, de congestión y de encomienda, procedimientos más o menos complicados que requerían conocimiento y pericia que el Ministro de Estado debía aportar en el ejercicio de esta función.

El Ministro tuvo igualmente, la atribución de lograr la concertación de los distintos actores del proceso descentralizador, lo que implicó un enorme esfuerzo para entender y comprender los intereses de las instituciones públicas y privadas involucradas en el proceso.

Es evidente que el desmantelamiento del enorme aparato del Estado Centralizado de Partidos y la transferencia de competencias y servicios a los Estados y Municipios, afecta intereses que tratan de mantener las viejas estructuras, lo que también amenaza con conflictos que es necesario controlar. De allí que este esfuerzo por concordar intereses variados y armonizarlos en orden al logro de los objetivos democratizadores era y es enorme; exigió jornadas agotadoras para escuchar, analizar y comprender los planteamientos de instituciones, órganos, gremios, sindicatos y personas; y el estudio de alternativas que sin menoscabar la finalidad del proceso incorporasen aquellas condiciones y derechos que fueran compatibles y aceptables con la filosofía de la descentralización.

La coordinación de la ejecución del proceso descentralizador fue otra función atribuida al nuevo Ministro de Estado. En esta materia la actuación del Gobierno Nacional exigía un trabajo delicado y cuidadoso. Algunos entendieron que la intención del Gobierno Nacional era la de coartar la creatividad y las iniciativas regionales y complicar el proceso que se quería impulsar. De ahí que esta responsabilidad se considerase, desde el inicio, como de alta política, lo que implicaba negociación y diálogo con los Ministros, los Gobernadores y los Alcaldes, principales actores en el proceso. No obstante, era necesario establecer normas y mecanismos generales más o menos homogéneos para materias semejantes que establecieran una clara orientación global del proceso y la asunción de propuestas y soluciones análogas. El éxito del proceso descentralizador dependía y dependerá en el futuro, en gran medida, del entendimiento entre los órganos e instituciones involucrados, sin que ello implique el establecimiento de modelos homogéneos.

Por último, se atribuyó al Ministro de Estado para la Descentralización la asesoría al Gobierno Nacional en la supervisión de la ejecución del proceso descentralizador, lo que implicaba tareas de seguimiento y evaluación específicamente en orden al cumplimiento de los pasos establecidos en la Ley, para llevar a feliz término las transferencias de los servicios, de los cronogramas de actividades, del cumplimiento de los programas de transferencia y la firma y cumplimiento de los convenios entre el Gobierno Nacional y el de los Gobiernos de los Estados.

Además de estas funciones de asesoría, correspondieron al Ministro de Estado para la Descentralización, tal como lo estableció el artículo 3 del Decreto de nombramiento, la coordinación de las dependencias del Ministerio de Relaciones Interiores, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y de cualquier otro órgano de la Administración Central y Descentralizada cuyas funciones se encontraban vinculadas al proceso descentralizador. Esta norma colocó al Ministro de Estado en posición jerárquica de Ministro coordinador de todas aquellas dependencias o unidades administrativas que tuvieran que ver con el proceso descentralizador. Posición de privilegio que lo comprometió con el proceso, aún más que a cualquier otro ente gubernamental, pues lo responsabilizó directamente de la actuación del Gobierno Nacional en esta materia, y le otorgó el liderazgo indiscutible del proceso.

Para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de las funciones que le fueron atribuidas, el Ministro de Estado limitó su equipo de trabajo a tres expertos en la materia, el apoyo de las Comisiones y Oficinas Estadales para la Reforma

y a consultorías *ad hoc*, además del apoyo de las unidades ministeriales que habían sido creadas.

II EL REGIMEN DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS PARA LA DESCENTRALIZACION: LA COMISION NACIONAL PARA LA DESCENTRALIZACION

La descentralización política, como proceso de transferencia de competencias y servicios prestados por los órganos de la Administración Pública Nacional Central o Descentralizada a los Estados, afecta e interesa, sin lugar a dudas, a todos los organismos de aquélla que ejecuten o presten competencias o servicios transferibles, conforme a los artículos de la Ley Orgánica de Descentralización.

Por ello, para la conducción del proceso como política nacional, resultaba indispensable no solo involucrar en el mismo a todos los Ministerios, sino establecer los adecuados mecanismos de coordinación entre ellos, a efectos de que el proceso tuviera un mínimo de coherencia y organicidad, aun cuando no de uniformidad, dada la variada situación y realidad de los Estados. Para ello, resultaba necesario constituir en todos los Ministerios e Institutos Autónomos que les estuvieran adscritos y que ejercieran competencias transferibles de acuerdo a la Ley Orgánica, órganos de programación, ejecución y control del proceso de descentralización; y además facilitar el seguimiento de las decisiones que en materia de descentralización se produjeran en el seno de la Administración Central, requiriéndose la coordinación de dichos procesos en la organización ministerial.

Para ello se dictó el Reglamento Parcial N° 2 de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencia del Poder Público sobre los Mecanismos Institucionales para la Descentralización de la Administración Pública Nacional contenido en el Decreto N° 3.085 del 22 de junio de 1993 (*Gaceta Oficial* N° 35268 del 5/8/93), que en definitiva regula los mecanismos interadministrativos para la descentralización.

El Reglamento estableció principios sobre coordinación de la Administración Pública para la descentralización; reguló la Comisión Nacional para la Descentralización, la cual se reunió en varias oportunidades durante el período; estableció los organismos ministeriales para la descentralización; precisó normas sobre la adecuación de los organismos regionales de planificación y desarrollo para la descentralización y estableció normas sobre la necesaria reforma de la Administración Pública Nacional como consecuencia del proceso de descentralización.

1. *Los principios sobre la coordinación de la Administración Pública Nacional para la descentralización*

En el artículo 1º del Reglamento se estableció que tanto el Ministerio de Relaciones Interiores como el Ministro de Estado para la Descentralización, en su calidad de órganos del Ejecutivo Nacional en las tareas de promover, desarrollar y ejecutar el proceso de transferencias de competencias y servicios del Poder Público Nacional a los Estados y Municipios, son los encargados de asegurar la eficaz coordinación de todas las dependencias de la Administración Pública Nacional entre sí, y de esta última con los Estados y los Municipios en la referida tarea.

Además, estableció que el Ministro de Estado para la Descentralización quedaba encargado de informar permanentemente al Ministro de Relaciones Interiores del desarrollo del proceso de transferencias.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de Descentralización, y a los fines de la misma, el Ejecutivo Nacional debe actuar por órgano del Ministro de Relaciones Interiores, el cual, a su vez, tienen a cargo lo relativo al proceso de descentralización, en todo aquello que compete al Ejecutivo Nacional. Por ello, al haber designado el Presidente de la República un Ministro de Estado para la Descentralización por Decreto N° 3.032 de fecha 7 de junio de 1993, (*Gaceta Oficial* N° 35.229 del 9 de junio de 1993), y para asegurar la debida coordinación con las funciones asignadas al Ministro de Relaciones Interiores, se estableció expresamente la obligación de aquel de informar permanentemente al Ministro de Relaciones Interiores del proceso.

Por otra parte, debe señalarse que el Reglamento establece que los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás instituciones descentralizadas funcionalmente de la Administración Pública Nacional, deben cooperar con el Ministro de Estado para la Descentralización en el logro de sus objetivos, y sus representantes deben asistir a la Comisión Nacional para la Descentralización cuando sean convocados por el mismo (art. 17).

2. *La Comisión Nacional para la Descentralización*

- A. *El objetivo de la Comisión*

Precisamente, para la coordinación de las diversas dependencias de la Administración Pública Nacional conforme a lo establecido en el artículo 1º del Reglamento Parcial N° 2, el mismo crea la Comisión Nacional para la Descentralización (art. 2).

B. *La integración de la Comisión*

La Comisión Nacional para la Descentralización está integrada por el Ministro de Relaciones Interiores y el Ministro de Estado para la Descentralización, quienes la presidirán; el Director General Sectorial para el Desarrollo Regional del Ministerio de Relaciones Interiores; el Director General Sectorial de Descentralización y Desarrollo Institucional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; el Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado; y el Director General, Director General Sectorial o el funcionario de jerarquía equivalente encargado del proceso de transferencia de competencias y servicios a los Estados y Municipios en los Ministerios en que se desarrollen competencias transferibles de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (art. 2).

En consecuencia, en aquellos organismos de la Administración Pública Nacional donde se realicen competencias transferibles, los Ministros del Despacho correspondiente deben, atribuir mediante Resolución, al Director General, a uno de los Directores Generales Sectoriales o a otro funcionario de jerarquía similar, las funciones de orientación y coordinación del proceso de descentralización del Ministerio respectivo (art. 7).

C. *Los invitados especiales a las reuniones*

El Reglamento establece la posibilidad de que cuando la índole de los asuntos a tratar en la reunión correspondiente así lo aconsejen, el Ministro de Estado para la Descentralización de acuerdo con el Ministro de Relaciones Interiores, podrán invitar a asistir a las reuniones de la Comisión Nacional a los Presidentes, directores u otros representantes de cualquiera de los Institutos Autónomos Nacionales o Empresas del Estado, así como, cuando el caso lo amerite, de otras instituciones públicas o sociales (art. 3). En todo caso, esos funcionarios deben asistir a las reuniones de la Comisión cuando sean convocados (art. 17).

D. *Las convocatorias*

La Comisión Nacional para la Descentralización se debe reunir por convocatoria de sus Presidentes, a iniciativa propia o de cualquiera de sus miembros y en todo caso, una vez cada dos meses (art. 5).

E. *La Secretaría administrativa*

Le corresponderá a la Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización la Secretaría Administrativa y de Apoyo de la Comisión Nacional para la Descentralización (art. 2).

F. *Las atribuciones de la Comisión*

a. *Las funciones de apoyo, planificación y coordinación*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Reglamento, corresponde a la Comisión Nacional para la Descentralización impulsar, apoyar, planificar y coordinar, así como también seguir, supervisar y evaluar permanentemente el desarrollo y la ejecución de los programas y las medidas que en materia de desconcentración y descentralización, corresponda adoptar a los distintos Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado Nacionales (Organismos Regionales de Desarrollo. 1, art. 4).

Así mismo, es tarea de la Comisión estudiar y formular propuestas sobre los distintos aspectos que se susciten en el proceso de desconcentración y descentralización sobre la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada así como sobre los medios personales, materiales, económico y financieros de los organismos públicos. A este efecto, puede encomendar la realización de análisis, estudios e informes a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y, en su caso requerirlas de la Comisiones u otros órganos con análogas funciones instituidas en los distintos Estados (Organismos Regionales de Desarrollo. 2, art. 4).

La Comisión, igualmente, debe elaborar y establecer los criterios, orientaciones y directrices generales en materia de valoración de costes de los servicios y el traspaso de recursos humanos, así como de medios materiales, a fin de asegurar la

mínima organicidad y coherencia de las distintas transferencias de competencias y servicios (Organismos Regionales de Desarrollo. 3, art. 4).

b. *Los mecanismos de información*

Con el objeto de desarrollar el flujo de información sobre el proceso descentralización, la Comisión deben implantar, mantener, coordinar y supervisar un sistema de información y documentación sobre el proceso de descentralización, que comprenda todos los datos y documentos relevantes que se produzcan tanto en la Administración Pública Nacional como en los Estados y Municipios, así como de todos aquellos aspectos que estén en relación con el proceso de descentralización en todas sus manifestaciones (Organismos Regionales de Desarrollo. 4, art. 4).

A tal fin la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado debe coordinar una red informativa con las Comisiones de Reforma de Estado Estadales y las Direcciones de las Gobernaciones de los Estados con responsabilidad en el proceso de descentralización. Los Gobernadores de Estado, en su carácter de Agentes del Ejecutivo Nacional, debe colaborar con esa actividad (art. 16).

c. *Los informes al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Interiores*

La Comisión debe elaborar los informes que sobre el desarrollo y la situación del proceso de descentralización le sean requeridos por el Ministro de Estado para la Descentralización a los efectos de la elaboración de los informes que periódicamente debe presentar al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Interiores (Organismos Regionales de Desarrollo 5, art. 4).

Finalmente, se establece que corresponde a la Comisión todos los demás cometidos que le atribuyan o encomienden el Ejecutivo Nacional, en su nombre, de común acuerdo con el Ministro de Relaciones Interiores y el Ministro de Estado para la Descentralización, para el mejor desarrollo del proceso de transferencia de competencias y servicios, y la más pronta y eficaz adecuación de la Administración Pública Nacional a la Descentralización del Estado (Organismos Regionales de Desarrollo 6, art. 4).

G. *Los grupos de trabajo*

El Reglamento establece que la Comisión Nacional para la Descentralización puede constituir grupos de trabajo para el desarrollo de los estudios preparatorios de materias determinadas por acuerdo de la propia Comisión o por resolución conjunta de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Estado para la Descentralización, quienes determinarán su composición, origen y funcionamiento. Los Gobernadores de Estado, en su condición de agentes del Ejecutivo Nacional, por sí o mediante representante pueden formar parte de los grupos de trabajo.

En todo caso deben existir grupos de trabajo para las siguientes materias: Hacienda Pública, Infraestructura, Salud, Vivienda, Protección al Menor y la Familia, Deporte, Cultura y Educación (art. 6).

3. *Los organismos ministeriales para la descentralización*

Ya se señaló que en cada Ministerio, el Ministro debe designar por Resolución un funcionario con rango de Director General responsable de orientar y coordinar el proceso de descentralización en el Ministerio (art. 7).

En tal sentido señala el artículo 8 del Reglamento que los Directores Generales o funcionarios de análoga jerarquía encargados en cada Ministerio de los programas y medidas relativas al proceso de descentralización en su condición de miembros de la Comisión Nacional para la Descentralización deben actuar en coordinación con la Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización, convirtiéndose así en responsables del impulso, estudio, elaboración, coordinación y supervisión de los programas y medidas que, por razón de la materia, deban adaptarse y ejecutarse en el correspondiente Ministerio y en las instituciones descentralizadas que estén adscritas o dependan de cualquier otra forma del mismo (art. 8).

En consecuencia, le corresponde a dichos funcionarios ministeriales asegurar el cumplimiento, en el ámbito de competencias del Ministerio respectivo, de la política general de desconcentración y descentralización y, en especial, de los criterios, orientaciones y directrices establecidas por la Comisión Nacional para la Descentralización o comunicados por el Ministro de Estado para la Descentralización, en consulta con el Ministro de Relaciones Interiores, (Organismos Regionales de Desarrollo 1, art. 9). En consecuencia, deben servir de enlace y comunicación entre el Ministerio respectivo, la Comisión Nacional para la Descentralización, y la Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización (Organismos Regionales de Desarrollo 2, art. 9).

De igual forma deben participar y asegurar la intervención de sus Ministerios en los grupos de trabajos constituidos en la Comisión Nacional para la Descentralización, (Organismos Regionales de Desarrollo 3, art. 9), así como dirigir los grupos de trabajos y órganos especiales que se creen para la programación y la ejecución del correspondiente proceso de transferencias en su respectivo Ministerio, (Organismos Regionales de Desarrollo 5 art. 9), todo esto, con el objeto de facilitar al Ministro de adscripción la pronta y completa información de los trabajos de la Comisión Nacional para la Descentralización, de sus grupos de trabajo y de enterar a la Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización en relación con las tareas y actuaciones de sus respectivos Ministerios, y de todas aquellas que resulten relevantes para el proceso de transferencias de competencias y servicios (Organismos Regionales de Desarrollo 4, art. 9).

Se establece, así mismo, que estos funcionarios son los encargados de asumir y desarrollar las tareas que resulten de la actuación y los Acuerdos de la Comisión Nacional para la Descentralización (Organismos Regionales de Desarrollo 6 art. 9), así como de asegurar el apoyo administrativo suficiente para el funcionamiento de las Comisiones Sectoriales y, en su caso, de las Comisiones mixtas constituidas para la negociación de los términos y condiciones de las distintas transferencias de competencias y servicios responsabilidad del respectivo Ministerio (Organismos Regionales de Desarrollo 7, art. 9) y de cualquier otra que les encomienden, de común acuerdo su Ministro y los de Relaciones Interiores y de Estado para la Descentralización (Organismos Regionales de Desarrollo 8, art. 9).

El Reglamento establece, por otra parte, que los Ministros del Despacho que ejerzan competencias transferibles conforme a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, a los efectos de suministrar los recursos necesarios para la ejecución de los estudios y proyectos que se requieran realizar en sus respectivos ámbitos de competencia, deben realizar los correspondientes apartados en sus partidas presupuestarias (art. 15).

4. *La adecuación de los organismos regionales de planificación y desarrollo al proceso de descentralización*

El Reglamento establece que los Organismos Regionales de Planificación y Desarrollo deben formar parte de la organización nacional para la descentralización (art. 12). En tal sentido, y con el objeto de su incorporación en el proceso de descentralización, éstos deben adecuar su organización interna a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Descentralización

(art. 10) según el cual los Organismos Regionales de Planificación y Desarrollo deben servir de entes de asesoría y asistencia técnica a las Gobernaciones de las Entidades Federales, Municipales y organismos del Ejecutivo Nacional.

En el marco del proceso de descentralización, los Organismos Regionales de Planificación y Desarrollo son los responsables de la prestación del servicio de asistencia técnica a los Estados y Municipios en materia de planificación, transferencia de competencias, modernización de la gestión pública, capacitación de recursos humanos y cooperación técnica (ord. 1º, art. 11).

A tal efecto deben crear y desarrollar los servicios de estadística e informática en materia demográfica, social, económica, financiera y de cartografía, así como del seguimiento estadístico de la gestión intergubernamental a nivel del Estado y Municipio, (ord. 2º, art. 11). De igual forma, son los responsables del seguimiento de las políticas nacionales en cada Estado (ord. 3º, art. 11).

Por otra parte, deben promover el desarrollo de la región, fundamentalmente referido a la elaboración de estudios básicos sobre el potencial productivo, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo económico (ord. 4º, art. 11).

Finalmente los Organismos Regionales de Planificación y Desarrollo deben brindar apoyo a la sociedad civil para su incorporación y participación en el proceso de descentralización (Ord. 5º, art. 11).

III. EL REGIMEN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES PARA LA DESCENTRALIZACION

El proceso de descentralización política, como proceso de transferencia de competencias de los órganos que ejercen el Poder Nacional, básicamente de la República y de los Institutos Autónomos, a los Estados y Municipios, esencialmente genera un conjunto de relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno nacional y los gobiernos estatales y municipales. Estas relaciones que, sin duda, son de carácter permanente, exigen procesos de concertación y conciliación de intereses y de coordinación de actividades. A tal efecto, durante el Gobierno de Transición del Presidente Dr. Ramón J. Velásquez se dictaron un conjunto de instrumentos para regular esas relaciones intergubernamentales. Estos fueron, en primer lugar, el Decreto N° 3104 de 12 de agosto de 1993 mediante el cual se dictó el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica de Descentralización sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la organización intergubernamental para la descentralización; en segundo lugar, el Decreto N° 3169 de 24 de septiembre de 1993 sobre

creación del Consejo Nacional de Alcaldes; en tercer lugar, el Decreto N° 3133 de 9 de septiembre de 1993 mediante el cual se dictó el Reglamento Parcial N° 6 de la Ley Orgánica de Descentralización sobre el Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas; y en cuarto lugar, el Decreto N° 3.265 de 25 de noviembre de 1993 sobre participación de los Estados y Municipios en el Producto del Impuesto al Valor Agregado y sobre el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

1. *El Consejo Territorial de Gobierno y las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Estadales*

A los efectos de facilitar las relaciones intergubernamentales entre los órganos que ejercen el Poder Nacional y las Gobernaciones de Estado, de manera de canalizar y darle coherencia y organicidad al proceso, se dictó el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público contenido en el Decreto N° 3104 del 12 de Agosto de 1993 (*Gaceta Oficial* N° 35.273 de 12 de agosto de 1993).

La emisión de este Decreto estuvo motivada por el hecho de la consolidación de los Estados de la República y de sus Ejecutivos Estadales, tanto en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, como en su condición de representantes del Poder Estatal, particularmente como consecuencia de la elección de los Gobernadores de Estados a partir de 1989 y del inicio de la ejecución del proceso de descentralización, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de Descentralización.

Esta nueva realidad imponía la creación de una instancia institucional de diálogo y cooperación intergubernamental de carácter permanente, así como de una organización intermedia que sirviera tanto para estimular y ordenar el proceso de desconcentración y descentralización administrativas, como para promover la coparticipación en el diseño de políticas e instrumentación de decisiones en otros ámbitos de la Administración Pública, que concernían a los diversos niveles de gobierno.

Ello exigía, sin duda, prever mecanismos institucionales que garantizaran, con flexibilidad y agilidad, un adecuado equilibrio en la participación de los distintos agentes del proceso de descentralización en la toma de decisiones.

En base a ello se dictó el Reglamento N° 3, que creó el Consejo Territorial de Gobierno; reguló su Comité Permanente de Consulta y sus Comités de Trabajo; reguló los mecanismos para las relaciones intergubernamentales de cooperación y colaboración, y estableció los Consejos Regionales de Gobierno.

A. *El Consejo Territorial de Gobierno*

El artículo 1º del Reglamento creó el Consejo Territorial de Gobierno como instancia de colaboración, coordinación y cooperación entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos de los Estados; y en sus normas sucesivas reguló su objeto, integración, atribuciones y formas de convocatoria.

a. *El objeto del Consejo*

El Consejo Territorial de Gobierno tiene como fin principal el desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración, así como el diseño de políticas y armonización de decisiones que conciernen e involucren a los distintos niveles de gobierno, en áreas tales como la seguridad ciudadana, el desarrollo económico, el transporte, la protección ambiental, la ordenación del territorio y las materias presupuestaria y laboral relativas al sector público (Art. 1).

b. *La integración del Consejo*

El Consejo Territorial de Gobierno está integrado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º del Reglamento, el Presidente de la República, quien lo preside; los Gobernadores de cada uno de los Estados de la República; los Ministros del Ejecutivo Nacional; el Gobernador del Distrito Federal, y una persona designada por el Presidente de la República en razón de sus méritos y experiencia. En ausencia del Presidente de la República, El Ministro de Relaciones Interiores preside el Consejo.

c. *Las atribuciones del Consejo*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º del Reglamento, le corresponde al Consejo Territorial de Gobierno debatir y, en su caso, alcanzar los acuerdos sobre las líneas básicas del proceso de descentralización y desconcentración administrativas, así como todo lo concerniente al perfeccionamiento de la relación costo-beneficio de los servicios públicos, acercando la Administración al usuario con el fin de mejorar los niveles de bienestar social y satisfacción ciudadana de los mismos (ord. 1º, art. 3).

De igual forma le corresponde al Consejo el debatir, y en su caso, alcanzar los acuerdos que sobre la transferencia de competencias concurrentes para definir sus características, facilitar la programación y promover la especialización de cada nivel de gobierno, incluyendo el Municipal, sin menoscabo de la autoridad que

corresponde al Ejecutivo Nacional o de la autonomía que es atinente a los gobiernos estadales y municipales (ord. 2º, art. 3).

En este mismo sentido, es atribución del Consejo el estudiar, debatir y, en su caso, llegar a acuerdos que permitan establecer estrategias y tomar decisiones comunes en materias de competencias concurrentes, en especial, aquellas vinculadas a la seguridad ciudadana, el desarrollo económico, el transporte, la protección ambiental, la ordenación del territorio, la materia presupuestaria y la materia laboral en el sector público que conciernan a los diversos niveles de gobierno (ord. 3º, art. 3).

Así mismo, le corresponde conocer y valorar los informes periódicos que sobre el estado de ejecución de las decisiones del Consejo Territorial, le eleve el Comité de Consulta Permanente (ord. 4º, art. 3).

Igualmente, debe conocer y debatir sobre los proyectos de medidas y disposiciones relativos al proceso de descentralización que, por su importancia o trascendencia, le someta el Ejecutivo Nacional (ord. 5º, art. 3).

Finalmente, el Consejo debe considerar y debatir las propuestas que sobre los acuerdos y recomendaciones que se generen sobre cualesquiera de las materias anteriores, sometan a su consideración, el Presidente de la República o los Gobernadores de Estado (ord. 6º, art. 3).

d. *Las convocatorias a las reuniones*

Establece el artículo 4º del Reglamento, que el Consejo Territorial de Gobierno se debe reunir periódicamente, previa convocatoria de oficio del Presidente de la República o a solicitud de la mayoría de los Gobernadores, formulada a través de la Asociación de Gobernadores de Venezuela. Al menos debe reunirse cuatro veces al año.

e. *El carácter consensual de los Acuerdos*

Los acuerdos del Consejo Territorial de Gobierno se deben adoptar siempre por consenso entre las representaciones del Ejecutivo Nacional y de los Estados, teniendo valor de alcance políticos (art. 9).

f. *La colaboración de otros órganos estadales*

Con el objeto de dar cumplimiento a todas sus funciones, el Consejo Territorial de Gobierno puede requerir el auxilio y la colaboración, incluso mediante la

elaboración de estudios e informes, de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y de las Comisiones u órganos con misión equivalente constituidos en los Estados, sin perjuicio del deber de cooperación con el referido Consejo, de cualesquiera otras dependencias y organismos de la Administración Pública Nacional y de los Estados (Art. 10).

B. *El Comité de Consulta Permanente del Consejo Territorial de Gobierno*

a. *La integración del Comité*

El Consejo Territorial de Gobierno tiene un Comité de Consulta Permanente integrado por los Ministros de Relaciones Interiores y de Estado para la Descentralización, así como por el Presidente y 1er. Vicepresidente de la Asociación de Gobernadores de Estado de Venezuela (Artículo 6°).

b. *Las atribuciones del Comité*

Le corresponde al Comité de Consulta Permanente del Consejo Territorial de Gobierno el establecer el orden del día y preparar los asuntos a tratar en las reuniones del Consejo Territorial de Gobierno (ord. 1°, art. 7).

Con el objeto de establecer los acuerdos necesarios sobre los aspectos globales y sectoriales concernientes a los fines del Consejo Territorial de Gobierno, el Comité de Consulta Permanente debe constituir los Comités que sean necesarios, los cuales estarán integrado por representantes del Ejecutivo Nacional y los Gobernadores de Estado. En tal sentido el Ejecutivo Nacional y los Gobernadores de Estado designarán respectivamente a las personas que integrarán dichos Comités (ord. 2°, art. 7).

También es tarea del Comité de Consulta Permanente efectuar el seguimiento de la ejecución de los acuerdos, recomendaciones o declaraciones del Consejo, así como de su formalización, a través de medidas normativas y administrativas presentando los pertinentes informes de situación al Consejo (ord. 3°, art. 7).

Igualmente, este Comité debe conocer y debatir los proyectos de medidas y disposiciones relativos al proceso de descentralización que por su menor importancia no proceda someter al Consejo, dando cuenta de la misma en la siguiente sesión que éste celebre (ord. 4°, art. 7).

En este sentido, debe recibir la información necesaria en forma periódica para su evaluación y posterior trasmisión al Consejo sobre el funcionamiento y actividad de los Comités de trabajo para el proceso de transferencia de competencias y servicios y la cogestión de éstos, respectivamente (ord. 5º, art. 7).

Por último, debe el Comité Permanente establecer relaciones permanentes con la Comisión Nacional de Descentralización y con los Consejos Territoriales que se establezcan entre las Administraciones de los Estados y con las Comisiones u organismos para la Reforma del Estado, la Descentralización que se constituyan en los Estados (ord. 7º, art. 7).

c. *Las Comisiones Técnicas del Comité de Consulta Permanente*

Con el objeto de realizar los estudio que considere pertinentes, especialmente en materia económico-financiera el Comité de Consulta Permanente puede establecer y designar las Comisiones técnicas que considere pertinentes (ord. 6º, art. 7).

d. *Las reuniones del Comité*

El Comité de Consulta Permanente se reunirá al menos una vez al mes (art. 8).

e. *El carácter consensual de los Acuerdos*

Los acuerdos del Comité de Consulta Permanente, se deben adoptar siempre por consenso entre las representaciones del Ejecutivo Nacional y de los Estados, teniendo estos valor y alcance políticos (art. 9).

C. *Los Comités de Trabajo del Consejo Territorial de Gobierno.*

a. *El objeto de los Comités*

El Comité Permanente de Consulta debe establecer el número y composición de los Comités de trabajo del Consejo Territorial de Gobierno. Con el objeto de poder lograr un mejor intercambio de puntos de vista en los respectivos sectores de la actividad pública, así como el examen en común de los problemas de éstos y de las medidas posibles y en su caso, proyectadas para afrontarlos y resolverlos, con el fin de garantizar la debida colaboración entre la Administración Pública Nacional y las de los Estados, con el objeto de alcanzar la correcta coordinación de sus

programas, políticas y acciones y, en definitiva, la indispensable coherencia en la actuación de todas ellas (art. 11).

b. *Los integrantes de los Comités*

Los Comités de Trabajo están formados por el Ministro o Ministros que tengan competencia en la materia que sea objeto de las mismas, así como por los Gobernadores de Estado (art. 12).

c. *Las convocatorias a las reuniones*

La convocatoria a los Comités de Trabajo corresponde al Ministro o Ministros competentes por razón de la materia. Esta se debe hacer siempre con la antelación suficiente y debe especificar el orden del día y, en su caso, acompañar la documentación oportuna para la adecuada preparación de la reunión (art. 12).

d. *Los Convenios Federales Sectoriales.*

Los acuerdos adoptados por los Comité de trabajo, que se denominan Convenios Federales Sectoriales se deben lograr siempre por consenso, y los mismos deben estar firmados por el Ministro o Ministros competentes, así como, por los Gobernadores de los Estados y estos convenios requieren, previamente a su suscripción, el informe favorable del Comité de Consulta Permanente (art. 13).

D. *Los principios relativos a las relaciones intergubernamentales de cooperación y colaboración.*

a. *Los Convenios Intergubernamentales.*

Se establece en el artículo 14 del Reglamento que a los fines del desarrollo de una mejor relación de cooperación entre los órganos de la Administración Pública Nacional estos podrán celebrar convenios de colaboración con los Estados y estos entre sí, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Estos convenios de colaboración, incluidos las resultantes de los acuerdos adoptados en el seno de los Comités de Trabajo, son de libre adhesión, y en ningún caso pueden implicar la renuncia de las competencias propias de los entes u organismos firmantes (art. 15).

En consecuencia, los organismos involucrados en los referidos convenios quedan obligados a su cumplimiento desde la fecha de su registro, salvo que en ellos se disponga expresamente otra fecha posterior. Los convenios tendrán carácter de públicos, a cuyo efecto deberán inscribirse y custodiarse en los Registros pertinentes que, al efecto, llevarán el Ministro de Relaciones Interiores, y las Gobernaciones de los Estados (art. 16).

b. *Las Corporaciones Asociativas de carácter público.*

Establece el artículo 17 del Reglamento, que cuando para la adecuada gestión objeto de un convenio de colaboración se haga necesaria la creación de una entidad con personalidad jurídica, ésta podrá ser creada con la forma de Corporación Asociativa de carácter público, siguiendo las formalidades establecidas en el artículo 19 del Código Civil.

Los Estatutos de la Corporación Asociativa deben determinar los fines de ésta, así como su régimen de organización y funcionamiento, incluido el económico-financiero.

E. *Las instancias intergubernamentales similares en los Estados*

El Decreto Reglamentario recomienda a los Gobernadores el establecimiento, en sus respectivos Estados, de instancias similares de carácter intergubernamental, en los cuales participen los Alcaldes de los Municipios respectivos. Para evitar excesos de instrumentos institucionales, el Reglamento faculta a que estos Consejos Regionales de Gobierno se establezcan en el seno del Comité de Coordinación y Planificación previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Tales Consejos deben tener objetivos similares a las del Consejo Territorial de Gobierno respecto de la descentralización de los Estados hacia los Municipios, y a la coordinación de la actividad administrativa en el respectivo territorio.

2. *El Consejo Nacional de Alcaldes y las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales*

A. *La creación del Consejo*

Dentro de los objetivos que se trazó el Ministro de Estado para la Descentralización estuvo la profundización del proceso de descentralización en el ámbito local, el cual no podía sustraerse del esfuerzo nacional por el establecimiento de un nuevo Estado Descentralizado y Participativo.

La elección popular y directa de los Alcaldes y uninominal de los Concejales significó un avance significativo en la modernización del sistema político, porque le dio a éstos una mayor representatividad, así como una vinculación directa con la población sin la necesaria intermediación de las estructuras partidistas. Por otra parte, ha permitido la consolidación de nuevos centros de poder local y el surgimiento de nuevos actores que es necesario reconocer e involucrar en los procesos de toma de decisiones políticas.

Por otra parte, la población ha venido demandando mayor cercanía de los centros decisorios de los servicios públicos, arrebatados por el Estado rentista petrolero, del nivel municipal que históricamente los había prestado. El creciente costo de los servicios básicos y su ineficiencia demanda, además, nuevos mecanismos de gestión que es necesario analizar cuidadosamente.

Estos criterios llevaron al Ministro de Estado para la Descentralización a proponer al Presidente de la República la creación de un Consejo Nacional de Alcaldes, que le daría acceso al más alto nivel del Gobierno Nacional a los representantes de las unidades políticas autónomas más inmediatas al ciudadano. Este Consejo Nacional de Alcaldes fue creado mediante el Decreto N° 3169 el 24 de septiembre de 1993 (*Gaceta Oficial* N° 35320 del 19 de octubre de 1993).

B. *El objetivo y la integración del Consejo*

El objetivo fundamental del Consejo Nacional de Alcaldes es el de servir de mecanismo para la colaboración, cooperación y coordinación de políticas y acciones entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, en el desarrollo del proceso de descentralización administrativa hacia los Municipios (art. 1).

Integran el Consejo Nacional de Alcaldes el Presidente de la República, quien lo preside; el Ministro de Relaciones Interiores quien lo preside en ausencia del Presidente de la República; los Ministros de la Secretaría de la Presidencia, de Estado para la Descentralización que asume la primera Vicepresidencia y de Estado Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; el Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal; un Alcalde de cada Estado designado por la respectiva Asociación o por el Consejo Regional de

Gobierno que prevé el Decreto 3104; el Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal y el Alcalde que presida la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI) (art. 2).

Los Alcaldes designados para integrar el Consejo Nacional de Alcaldes deben elegir dos entre ellos: uno que será el portavoz y asumirá la segunda vicepresidencia, y junto al otro será miembro del Directorio Permanente.

C. *Las funciones del Consejo*

El Consejo Nacional de Alcaldes debe ocuparse, según el artículo 4 del Decreto N° 3.169, de cumplir las siguientes funciones:

- Servir de órgano de entendimiento y concertación del Poder Nacional y los Municipios en cuantas cuestiones de índole municipal suscite el proceso de descentralización y, en particular, en la delimitación de las competencias y recursos económico - financieros de los Municipios.
- Conocer, discutir y, en su caso, alcanzar soluciones para los problemas, las dificultades, las discrepancias y los conflictos de orden político, económico, administrativo o técnico que puedan surgir en el proceso de descentralización en el nivel municipal.
- Propiciar, incluso mediante la formulación de propuestas, una relación fluida y cooperativa de los Municipios, de los Estados y el Poder Nacional en el ejercicio de sus respectivas competencias, a los efectos de la eficaz prestación de servicios a los ciudadanos.
- Conocer y debatir los proyectos de medidas y disposiciones relativas al proceso de descentralización en el nivel municipal que, por su importancia o trascendencia, la someta al Ejecutivo Nacional.
- Efectuar sugerencias y dar respuestas al Ejecutivo Nacional en materia municipal y, en especial, sobre la atribución de competencias a favor de los Municipios; distribución de recursos nacionales destinados a los Municipios; y previsiones del presupuesto nacional anual que afecte a éstos.
- Formular declaraciones y adoptar recomendaciones en las materias a que se refiere el Decreto.

D. *El Directorio Permanente*

El artículo 3° del Decreto de creación del Consejo Nacional de Alcaldes crea también un Directorio Permanente integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de la Presidencia de la República, de Estado para la Descentralización, por el Presidente de FUNDACOMUN, y por los Alcaldes designados

por el Consejo. El órgano coordinador de este Directorio Permanente es el propio Ministro de Estado para la Descentralización, o en su defecto FUNDACOMUN. Este Directorio Permanente tiene funciones semejantes a las del Comité de Consulta Permanente del Consejo Territorial de Gobierno, es decir, de coordinación y apoyo técnico y preparatorio del Consejo Nacional de Alcaldes. No obstante, tratándose de una asamblea con cerca de trescientos miembros, el decreto le atribuye al Directorio Permanente la facultad de asumir los cometidos del Consejo Nacional de Alcaldes cuando la urgencia de los asuntos no permita la convocatoria y la reunión oportuna de aquel (art. 5º).

El Consejo Nacional de Alcaldes debe reunirse al menos dos veces al año y cuando lo convoque el Directorio Permanente a solicitud de la representación municipal.

Las decisiones del Consejo Nacional de Alcaldes y del Directorio Permanente se adoptan por consenso.

IV. EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (FIDES)

El proceso de transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a los Estados y Municipios requiere de grandes recursos financieros, especialmente para resolver problemas claves que lo enervan. En algunos casos, Estados y los Municipios han sido reacios a recibir servicios transferibles debido a los enormes costos que significa la recuperación de los activos, el pago de los pasivos laborales, la liquidación del personal excesivo o costoso, la modernización de los procesos administrativos o la ejecución de nuevas inversiones.

La creación por Decreto-Ley del Impuesto al Valor Agregado conforme a las previsiones de la Ley que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materias económicas y financieras, fue una coyuntura feliz a los fines del financiamiento del proceso de descentralización, porque le permitió al Ministro de Estado para la Descentralización la elaboración de un mecanismo específico de financiamiento. Después de haber sido sometido a un amplísimo proceso de consultas con los representantes de los diversos niveles de Gobierno, y haber sido elaborado de acuerdo al marco regulatorio establecido en la Ley Habilitante, fue presentado al Consejo de Ministros el Proyecto de Decreto-Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, el cual fue aprobado por Decreto N° 3265 del 25 de noviembre de 1.993.

A. *La creación del Fondo*

El FIDES se creó a los fines de la asignación y administración por parte de los Estados y Municipios de los recursos que les correspondan provenientes del Impuesto al Valor Agregado. Constituye un Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal. Está integrado administrativamente al Ministerio de Relaciones Interiores, quien debe ejercer sus funciones en coordinación con la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia (artículo 4º).

El Fondo tiene su sede en la capital de la República pero sus órganos pueden ser trasladados o funcionar, permanente o temporalmente, en la capital de Estado que determine el Presidente de la República reunido en Consejo Territorial de Gobierno (artículo 9º).

En todo caso, la organización y funcionamiento del Fondo se rige por las disposiciones del Decreto-Ley y sus Reglamentos (artículo 26º).

B. *El objeto y funciones del Fondo*

El Fondo tiene por objeto apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, de compensación interterritorial y de desarrollo regional. A tal efecto, el artículo 5º del Decreto-Ley le asigna como funciones principales:

- 1) Determinar, asignar y administrar, tanto global como individualmente, la participación de Estados y Municipios en lo recaudado por el Impuesto al Valor Agregado, con exclusión de lo que les corresponda por el Situado Constitucional.
- 2) Identificar, negociar y canalizar hacia Estados y Municipios recursos financieros de otras fuentes destinados a impulsar la descentralización y el desarrollo regional.

C. *El régimen de los recursos del Fondo*

a. *Los recursos del Fondo*

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización, de acuerdo con el artículo 6º del Decreto-Ley, contará con los siguientes ingresos:

- 1) El monto de la participación de los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado, excluido lo que les corresponda por el Situado Constitucional, conforme a lo establecido en el artículo 2º del Decreto-Ley.

- 2) Los provenientes de préstamos multilaterales y bilaterales, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional, destinados a apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo regional.
- 3) Los provenientes de programas de cooperación técnica, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional, destinados a apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo regional.
- 4) Los intereses que obtenga por la colocación de sus recursos.
- 5) Los beneficios que obtenga como producto de sus actividades.
- 6) Los provenientes de otras fuentes ordinarias y extraordinarias que le asignen el Ejecutivo Nacional, los Estados y los Municipios.
- 7) Cualesquiera otros que obtenga.

b. *El uso de los recursos del Fondo*

Los recursos administrados por el Fondo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3º del Decreto-Ley, conforme a lo indicado en el artículo 7º del mismo se deben destinar al financiamiento de:

- 1) La inversión nueva en los sectores donde se haya producido transferencia de competencias o servicios
- 2) Los programas de modernización y adecuación institucional de Estados y Municipios para asumir las competencias y servicios transferidos.
- 3) Las deudas por concepto de prestaciones sociales y otras obligaciones contraídas por el Ejecutivo Nacional con el personal adscrito a los servicios y competencias objetos de transferencia. En este caso, los recursos asignados no podrán exceder el veinte por ciento (20%) de la asignación anual individual de cada Estado y Municipio, quedando a salvo lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 2º del Decreto-Ley.
- 4) Los gastos de preinversión, diseño y preparación de programas y proyectos.
- 5) Asistencia técnica a los Estados y Municipios. En particular, en los casos de financiamiento de asistencia técnica a los Municipios, el Fondo debe coordinar sus actividades con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDA-COMUN).
- 6) Estudios y propuestas que faciliten, promuevan y fortalezcan el proceso de descentralización y el desarrollo regional.
- 7) Sus gastos de funcionamiento.
- 8) Otros gastos cónsonos con su objeto.

c. *Las Cuentas de Participación del Fondo*

A los fines de administrar de manera independiente la participación de los Estados y la de los Municipios en el Fondo, conforme a lo establecido en el artículo 8º del Decreto-Ley, los recursos de éste deben ser distribuidos en dos cuentas separadas, que se denominan Cuenta de Participación de los Estados y Cuenta de Parti-

cipación de los Municipios. En particular, en el caso de los recursos asignados a los Estados no serán contabilizados a los fines del cálculo del Situado Municipal, no considerándose, en consecuencia, como ingresos ordinarios de los mismos.

D. *Los Consejos Directivos del Fondo*

De acuerdo con el artículo 10º del Decreto-Ley, el Fondo cuenta con dos Consejos Directivos: el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados y el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios, quienes tendrán a su cargo la formulación de las directrices del Fondo en cuanto al manejo y administración de las Cuentas de Participación de los Estados y Municipios.

a. *El Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados*

Conforme al artículo 11º del Decreto-Ley, el Consejo Territorial de Gobierno creado por Decreto N° 3.104 del 12 de agosto de 1993, es el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados, conformado por:

- 1) El Presidente de la República, quien lo presidirá.
- 2) Los Gobernadores de cada uno de los Estados de la República.
- 3) Los Ministros del Ejecutivo Nacional.
- 4) El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia.
- 5) El Gobernador del Distrito Federal
- 6) Una persona designada por el Presidente de la República en razón de sus méritos y experiencia.

El párrafo único del artículo 11º agrega que el Director de la Oficina Central de Presupuesto también es miembro del Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados.

b. *El Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios*

En cuanto al Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios, de acuerdo al artículo 12º del Decreto-Ley, es el Consejo Nacional de Alcaldes creado por Decreto N° 3.169 del 24 de septiembre de 1993, conformado por:

- 1) El Presidente de la República, quien lo presidirá.
- 2) El Ministro de Relaciones Interiores.
- 3) El Ministro de Estado para la Descentralización.

- 4) El Ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República.
- 5) El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.
- 6) El Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.
- 7) Un Alcalde por cada uno de los Estados de la República, designado por la correspondiente Asociación de Alcaldes del Estado o, en su defecto, por el respectivo Consejo Regional de Gobiernos del Estado.
- 8) El Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal.
- 9) El Alcalde que presida la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

El párrafo único del artículo 12º agrega que el Ministro de Hacienda y el Director de la Oficina Central de Presupuesto también son miembros del Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios.

c. *Las funciones de los Consejos Directivos*

Los Consejos Directivos de las Cuentas de Participación de los Estados y Municipios, de acuerdo con lo indicado en el artículo 13º del Decreto-Ley, tienen las siguientes funciones:

- 1) Establecer los lineamientos de política a los que debe ceñirse el Directorio Ejecutivo y el Presidente del Fondo en el manejo de la Cuenta de Participación correspondiente.
- 2) Aprobar los programas de acción y el presupuesto anual de gastos de la Cuenta de Participación correspondiente.
- 3) Conocer de la Memoria Anual de la gestión de la Cuenta de Participación correspondiente, de los Estados Financieros, de las cuentas periódicas presentadas por el Directorio Ejecutivo y de los informes del Contralor Interno.
- 4) Seleccionar los Auditores externos de la Cuenta de Participación correspondiente.
- 5) Las demás que le señalen el Decreto-Ley y su Reglamento.

d. *Las reuniones de los Consejos Directivos*

Los Consejos Directivos de las respectivas Cuentas de Participación deben reunirse una vez por semestre y cuando sean convocados por el Presidente de la República. Igualmente, el Presidente de la República debe convocar a los Consejos Directivos cuando la mayoría de miembros lo soliciten (artículo 14º).

e. *Las normas de funcionamiento*

El Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados, sesionará válidamente con la presencia de treinta y tres (33) de sus miembros y las decisiones deben ser tomadas en cualquier caso por una mayoría de veinticinco (25) miembros.

bros, entre los cuales debe estar representado, al menos, el cincuenta por ciento (50%) de los Gobernadores de Estado.

El Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios sesionará válidamente con la presencia de veintisiete (27) de sus miembros y las decisiones deben ser tomadas en cualquier caso por una mayoría de veinticuatro (24) miembros, entre los cuales debe estar representado, al menos, el cincuenta por ciento (50%) de los Alcaldes integrantes del Consejo Nacional de los mismos.

En cualquier caso, las decisiones de los Consejos Directivos deben ser tomadas con la participación del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Interiores (art. 15).

E. *La Administración*

a. *El Directorio Ejecutivo*

La administración del Fondo Intergubernamental para la Descentralización está a cargo del Ministro de Relaciones Interiores, a través de un Directorio Ejecutivo constituido por seis (6) Directores principales, con sus respectivos suplentes, designados por el Presidente de la República y quienes ejercerán sus cargos durante un lapso de tres (3) años (artículo 16º). Sin embargo, el Director principal que sea designado como Presidente del Fondo, según lo establecido en el artículo 22º del Decreto-Ley, no contará con suplente, siendo suplidas sus ausencias temporales por el Director principal que el Directorio Ejecutivo decida. Conforme al artículo 17º del Decreto-Ley, el Directorio Ejecutivo estará compuesto por:

- 1) Tres Directores principales, con sus respectivos suplentes, postulados por el Ministro de Relaciones Interiores, por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia y por el Ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República.
- 2) Dos Directores principales, con sus respectivos suplentes, postulados por la Asociación de Gobernadores de Estado de Venezuela.
- 3) Un Director principal, con su respectivo suplente, postulado por el Consejo Nacional de Alcaldes.

En caso de que la Asociación de Gobernadores de Estado o el Consejo Nacional de Alcaldes cesen de existir, el Reglamento debe establecer la forma de postulación de los Directores indicados en los ordinales 2º y 3º del artículo 17º.

Conforme al artículo 18° del Decreto-Ley, los miembros del Directorio Ejecutivo del Fondo deben ser de nacionalidad venezolana, personas solventes y de reconocida competencia en materia económica, en procesos de cambio institucional o en desarrollo regional. Sin embargo, no pueden ser miembros del Directorio Ejecutivo del Fondo:

- 1) Las personas que tengan acciones en instituciones financieras nacionales o extranjeras.
- 2) Los senadores y diputados al Congreso de la República y a las Asambleas Legislativas y los miembros de los Concejos Municipales.
- 3) Las personas que tengan con el Presidente de la República, con el Ministro Jefe de Estado de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con los Gobernadores de Estado y con los Alcaldes o con un miembro del Directorio, parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- 4) Los deudores morosos de obligaciones fiscales.
- 5) Las personas que hayan sido declaradas en estado de quiebra o condenadas por delitos contra la propiedad, contra la cosa pública o por actividades de narcotráfico.

El Presidente y los Directores del Fondo deben recibir el sueldo y las remuneraciones que establezca la Comisión que a tales fines constituya el Presidente de la República. En cualquier caso, deben integrar dicha Comisión dos miembros de cada uno de los Consejos Directivos de las Cuentas de Participación, el Ministro de Relaciones Interiores y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, debiendo contar con el asesoramiento de la Oficina Central de Personal (artículo 24°).

El Directorio Ejecutivo se debe reunir por lo menos una vez cada quince días y cada vez que lo disponga su Presidente. Igualmente, el Presidente del Fondo debe convocar al Directorio Ejecutivo cuando cuatro (4) de sus miembros así lo soliciten (artículo 20°).

El Presidente del Fondo o quien ejerza temporalmente sus funciones y tres (3) Directores formarán quórum, caso en el cual las decisiones se tomarán por unanimidad. En los demás casos, las decisiones se deben tomar por simple mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate el Presidente del Fondo o quien ejerza temporalmente sus funciones, tiene voto dirimente (artículo 21°).

b. *Las funciones del Directorio Ejecutivo*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 19° del Decreto-Ley, corresponde al Directorio Ejecutivo del Fondo, por delegación del Ministro de Relaciones Interiores:

- 1) Elaborar los programas e informes de ejecución de las Cuentas de Participación de los Estados y Municipios y someterlos a la consideración de los Consejos Directivos respectivos.
- 2) Preparar el Presupuesto anual de gastos de funcionamiento del Fondo para su aprobación por el Ministro de Relaciones Interiores.
- 3) Preparar el Presupuesto anual de gastos de las Cuentas de Participación de los Estados y Municipios para su aprobación por los Consejos Directivos respectivos.
- 4) Presentar a los Consejos Directivos la Memoria Anual del Fondo, junto con los Estados Financieros y el Informe del Contralor Interno.
- 5) Conocer los proyectos y programas cuyo financiamiento sea solicitado al Fondo por Estados y Municipios.
- 6) Autorizar los desembolsos del Fondo.
- 7) Autorizar los contratos y convenios que celebre el Fondo.
- 8) Autorizar las operaciones de inversión y de colocación de los recursos del Fondo.
- 9) Resolver todos los asuntos que no estén expresamente reservados a los Consejos Directivos, pero dando cuenta en la reunión inmediata de éstos.
- 10) Cualquier otro asunto que le atribuyan los Consejos Directivos, las leyes y sus Reglamentos.

c. El Presidente del Fondo

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización debe contar con un Presidente, designado por el Presidente de la República entre los miembros del Directorio Ejecutivo postulados por los Ministros, y quien tendrá rango de Director General (artículo 22º). De acuerdo con lo previsto en el artículo 23º del Decreto-Ley, el Presidente del Fondo tiene como funciones las siguientes:

- 1) Dirigir y coordinar el proceso de evaluación técnica de programas y proyectos presentados por Estados y Municipios.
- 2) Dirigir y coordinar las actividades de apoyo y asistencia técnica del Fondo a Estados y Municipios.
- 3) Administrar los mecanismos de desembolso de recursos del Fondo hacia los Estados y Municipios.
- 4) Administrar los saldos no desembolsados del Fondo.
- 5) Nombrar y remover los funcionarios del Fondo.
- 6) Dirigir y coordinar la ejecución de préstamos y programas de cooperación técnica.
- 7) Presentar informes de gestión periódicos al Directorio Ejecutivo.
- 8) Resolver todos los asuntos que no estén expresamente reservados al Directorio Ejecutivo, pero dando cuenta en la reunión inmediata de ésta.
- 9) Cualquier otro asunto que le atribuyan los Consejos Directivos, el Directorio Ejecutivo, el Ministro de Relaciones Interiores, el Jefe de CORDIPLAN o el Reglamento.

d. *El régimen de personal*

Los funcionarios y empleados del Fondo, de acuerdo con el artículo 25° del Decreto-Ley, tienen el carácter de funcionarios públicos, con los derechos y obligaciones que les corresponda por tal condición, incluyendo lo relativo a su seguridad social y se rigen por la Ley de Carrera Administrativa en todo lo que no se regule en las normas especiales sobre ingreso, remuneración, clasificación de cargos, ascenso, traslado, suspensión, extinción de la relación de empleo público y fondo de ahorro, que establezca el Directorio Ejecutivo del Fondo. En dichas normas se les debe consagrar a los empleados del Fondo, como mínimo, los derechos relativos a preaviso, prestaciones sociales y vacaciones establecido en la Ley Orgánica del Trabajo.

e. *El ejercicio del Fondo, los balance e informes*

Las operaciones del Fondo se deben realizar y contabilizar de acuerdo con su naturaleza y en la forma como lo determinen las leyes, el Reglamento, los Consejos Directivos o el Directorio Ejecutivo, según corresponda (artículo 43).

El Fondo debe liquidar y cerrar sus cuentas los días treinta (30) de junio y treinta y uno (31) de diciembre de cada año. Sin embargo, debe preparar informes bimensuales de tesorería que debe someter a la consideración de los miembros de los Consejos Directivos (artículo 44).

Dentro de los sesenta (60) días siguientes al cierre de cada ejercicio, el Fondo debe presentar a los Consejos Directivos sus Estados Financieros, un Informe del Contralor Interno y un análisis de los resultados de sus operaciones (artículo 45°).

El Directorio Ejecutivo debe poner a disposición de los Consejos Directivos para su aprobación, la Memoria Anual del Fondo, los Estados Financieros debidamente auditados y certificados por los auditores externos, el análisis del resultado de operaciones, los informes del Contralor Interno y los demás recaudos que se consideren pertinentes (artículo 46).

En todo caso, todos los Estados Financieros auditados, una vez aprobados por los Consejos Directivos, deberán ser publicados en al menos dos diarios de circulación nacional (artículo 47).

f. *La evaluación, inspección y control de las actividades del Fondo*

De conformidad con lo establecido en el artículo 19° de la Ley Orgánica de Contraloría General de la República, los contratos que celebre la República por órgano del Fondo estarán excluidos del control previo de la Contraloría General de la República (artículo 48).

En todo caso, el Fondo debe tener un Contralor Interno, de libre designación y remoción por los Consejos Directivos, de acuerdo al mecanismo que establezca el Reglamento, quien debe tener a su cargo las labores de inspección de las actividades del Fondo (artículo 49).

Además, el Fondo debe tener auditores externos e independientes, de reconocida solvencia moral y profesional, para que realicen el análisis y certificación de sus Estados Financieros, quienes serán de libre contratación por los Consejos Directivos de acuerdo al mecanismo que establezca el Reglamento (artículo 50).

Por último, el artículo 51 del Decreto-Ley exige que en los Presupuestos Anuales de las Gobernaciones y Alcaldías figure una relación expresa de los proyectos, programas y gastos financiados por el Fondo.

F. *La extinción del FIDES*

En el caso de que se produzca la reforma del actual sistema de financiamiento de los Estados y Municipios o la reversión de competencias y servicios desde ellos hacia el nivel nacional, de tal forma que los requerimientos financieros de dichas entidades territoriales disminuyan sustancialmente, prevé el artículo 55 del Decreto-Ley que el Presidente de la República en Consejo de Ministros debe decretar la extinción del Fondo Intergubernamental para la Descentralización. En tal caso, los recursos del Fondo, previa cancelación de sus obligaciones, se deben distribuir entre los Estados y los Municipios en la misma forma prevista para la distribución de los Situidos Constitucional y Municipal.

G. *Los organismos de apoyo y asesoría*

Conforme al artículo 41 del Decreto-Ley, los Estados, los Municipios y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización cuentan con la asesoría y apoyo técnicos de los Organismos de Planificación y Coordinación de los Estados y Municipios, de las Comisiones para la Reforma de tales entidades, de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, de la Fundación para el Desarrollo de la Comuni-

dad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) y de otros entes públicos y privados vinculados a los procesos de descentralización y al desarrollo regional.

Asimismo, pueden convenir con la Corporaciones Regionales de Desarrollo la prestación de asistencia técnica, la realización de estudios y la formulación de propuestas que faciliten y promuevan el proceso de descentralización (artículo 42).

TERCERA PARTE
EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY ORGANICA
DE DESCENTRALIZACION, DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE
COMPETENCIAS DEL PODER PUBLICO

I. LA REGLAMENTACION DE LA LEY ORGANICA

El mandato recibido por el Ministro de Estado para la Descentralización en junio de 1993 fue claro y preciso: agilizar y profundizar el proceso de descentralización en un marco de equilibrio entre los diferentes niveles y órganos del Poder Público. Para lograr este objetivo, era necesario definir un marco normativo que sin entorpecer las iniciativas de los Estados, le imprimiera un sentido y una orientación al proceso.

Había para entonces -junio de 1993- la percepción de cierta anarquía o desorden que retardaba innecesariamente el proceso, y a ciertas desviaciones que lo desnaturalizaban. En realidad, muy poco se había avanzado en la transferencia efectiva de competencias y servicios desde el Nivel Central a los Estados. Había un clima de confusión en el propio Ejecutivo Nacional donde algunos Despachos realizaban planes para desconcentrarlo sin entender que el proceso deseado y delimitado por las políticas nacionales tiene un carácter administrativo, pero también y quizás más importante que aquél, un carácter político.

Frente a esta realidad se imponía una actuación pronta y segura. Los Gobernadores estaban conscientes de la necesidad de un cierto orden en el proceso, además que se quejaban de la lentitud del mismo. Por otra parte, había la necesidad de romper con las resistencias en algunas áreas de la Administración Pública Nacional a desprenderse de importantes funciones que debían traspasarse a los Estados. También era necesario realizar una intensa labor de convencimiento en todos los ámbitos de la sociedad, especialmente en aquellos sectores que de alguna manera directa o indirecta tuviesen que ver con el proceso, o se vieran afectados por él.

Aparte de las actividades de divulgación y promoción dirigidas al general entendimiento de la verdadera naturaleza política y administrativa del proceso de descentralización, la Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización se dedicó a establecer el marco normativo necesario para ordenar el proceso, y a crear los mecanismos institucionales que aseguraran su correcta y oportuna coordinación, asegurando la participación de todos los interesados en el mismo.

La base para la actuación en el establecimiento de las normas reguladoras del proceso era la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Hasta la fecha del nombramiento del Ministro de Estado para la Descentralización tan sólo se había dictado el Reglamento Parcial N° 1 sobre Transferencia de Servicios a los Estados, escueto en demasía para regular correctamente un proceso tan complejo como el de la transferencia de los servicios desde el Poder Central a los Estados.

La urgencia en las demandas para agilizar y profundizar el proceso no daba tiempo para dictar un Reglamento General de la Ley, tarea larga y compleja, por lo que se optó por Reglamentos Parciales que resolvieran los asuntos que debían ser regulados con mayor prontitud. También cabía la posibilidad de aprovechar la Ley Habilitante que le otorgó poderes especiales al Presidente de la República para legislar en determinadas materias económicas y financieras, y establecer algunas normas de rango legal, como el Decreto-Ley que Regula los Mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

En ese escenario, en la Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización se elaboraron estudios y se efectuaron las consultas necesarias para la elaboración de un marco normativo adecuado. Fruto de ese esfuerzo es el conjunto de Decretos Reglamentarios a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

1. *Reglamento Parcial N° 1 sobre transferencia de servicios a los Estados*

El objetivo de este Reglamento fue la regulación detallada del proceso de transferencia de los servicios que son materia de competencias concurrentes. Fue aprobado por Decreto N° 3250 del 18 de noviembre de 1993, sustituyendo el que se había dictado en 1992.

El TÍTULO I del Reglamento se dedica a las transferencias de servicios. En el Capítulo I se define lo que se entiende por servicios (parágrafo único del artículo 1); se establece el contenido mínimo de los programas de transferencias mediante los cuales deben solicitarse éstas (artículo 3); se establece que cuando la iniciativa sea del Ejecutivo Nacional esta deberá basarse en un estudio previo aprobado por la Comisión Nacional para la Descentralización, pudiendo en tal caso solicitarse la transferencia, para una parte o para la totalidad de Estados, si así se considerase conveniente (artículo 4°); en el Capítulo II se considera el procedimiento para las transferencias de servicios. Se contempla, una vez presentada la solicitud al Ejecu-

tivo Nacional, un proceso de negociación en el seno de los grupos de trabajo del Reglamento Parcial N 2 de la Ley Orgánica de Descentralización, el cual no deberá ser mayor de noventa días (art. 6); se establece el contenido mínimo de los convenios de transferencia a firmarse una vez lograda la aprobación del Senado (art. 8); se establece un procedimiento de negociación entre el Gobierno Nacional y los Estados en el seno de los grupos de trabajo del Reglamento N 2 de la Ley Orgánica de Descentralización, cuando la iniciativa de la transferencia sea del Ejecutivo Nacional, con un lapso máximo de noventa días (art. 9). De esta manera, el Programa de Transferencia y el Proyecto de Convenio que estudiará el Senado ya contará con el acuerdo de las partes.

En el Capítulo III se considera la incidencia de la transferencia en los asuntos administrativos; lo relativo a los trámites y procedimientos en curso de tramitación (art. 11); lo relativo a la entrega de los bienes, derechos y obligaciones (art. 12); lo relativo a las concesiones y contratos administrativos con terceros (art. 13); y los asuntos relativos al personal adscrito a los servicios objeto de la transferencia (art. 14). En el Capítulo IV se contempla la determinación del costo de los servicios a transferir. Se define lo que se entiende por costo directo, indirecto y gastos de inversión (art. 15); se establece que la valoración de los servicios se realizará según el costo real durante el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior de la valoración, provisional o definitiva del costo de los servicios (art. 18); y finalmente se contempla que la República garantizará el financiamiento de los servicios objeto de transferencia con una cantidad anual por lo menos igual al costo real de los servicios (art. 19).

El TITULO II se refiere a la transferencia de Competencias establecidas en el artículo 11 de la Ley de la materia. La función de la competencia a través de una Ley Especial de la Asamblea Legislativa respectiva, debe diferenciarse del proceso de obtener la transferencia de los recursos, bienes y personal que el Poder Nacional destinaba a la gestión de la competencia, antes de que esta fuera asumida por el Estado de que se trate (art. 20); se contempla un procedimiento de negociación de la transferencia del personal, bienes y recursos anejos a las competencias asumidas, cuando la Ley Especial aprobada por la Asamblea Legislativa no establezca un mecanismo específico. Esta negociación se realizará a través de los Comités de Trabajo establecidos en el Reglamento N 3 de la Ley de Descentralización, y no deberá tener una duración superior a los sesenta días (art. 21); cuando las partes lleguen a un acuerdo se suscribirá un convenio de acuerdo al artículo 13 del Reglamento N° 3 citado. La entrega de los bienes, derechos y obligaciones deberá formalizarse mediante acta levantada al efecto (art. 22). Por último, finalmente se contempla,

que serán procedentes, en cuanto les sean aplicables, las normas establecidas en el TITULO I, Capítulo III de este Reglamento, referidas a la transferencia de servicios (art. 23). Finalmente, el TITULO III se refiere a los Acuerdos Previos a la transferencia de servicios y a la cogestión previa de los servicios susceptibles de transferencia. En el Capítulo I se establece la posibilidad de ellos y se expresa que cuando la iniciativa provenga del Ejecutivo Nacional, antes de la firma del Acuerdo, deberá ser aprobada por la Comisión Nacional para la Descentralización establecida en el Reglamento Parcial N 2 de la Ley de la materia (art. 25); se establece el contenido mínimo de los Acuerdos Previos, tomando en consideración el Reglamento N 4 sobre Nombramiento de Directores o Coordinadores de las Dependencias de los Ministerios y de los Institutos Autónomos en los Estados (art. 26); y se establece un plazo máximo para el Acuerdo Previo y la cogestión de dos años (art. 27).

2. *El Reglamento Parcial N° 2 sobre los mecanismos institucionales para la descentralización de la Administración Pública Nacional*

Mediante este instrumento se creó la Comisión Nacional para la Descentralización como mecanismo de coordinación de las distintas dependencias del Ejecutivo Nacional. También se ordenó la creación de los órganos ministeriales que se ocupan de liderizar el proceso en aquellos Despachos que realicen competencias transferibles a los Estados. Por último, en este Reglamento se ordenó la adecuación interna de los Organismos de Planificación y Desarrollo para que pudieran atender eficazmente el proceso de descentralización. Fue aprobado por Decreto No. 3085 del 22 de julio de 1993.

3. *El Reglamento Parcial N° 3 sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la organización intergubernamental para la descentralización*

El objeto de este Reglamento fue el establecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental, que se lograron con la creación del Consejo Territorial de Gobierno y su Comité de Consulta Permanente, de los Consejos Regionales de Gobierno, de los Comités de Trabajo de cada uno de ellos. El Reglamento también reguló los convenios de colaboración entre la Administración Pública Nacional y los Estados. Fue aprobado por Decreto N°. 3104 del 12 de agosto de 1993.

4. *El Reglamento Parcial N° 4 sobre nombramiento de los directores o coordinadores de las dependencias de los Ministerios y de los institutos autonomos nacionales en los Estados*

Este instrumento normativo buscó resolver uno de los problemas más agudos de la estructura administrativa actual, consistente en las relaciones que tienen los Gobernadores elegidos popularmente en los Estados, con los funcionarios jefes de las unidades administrativas nacionales designados por el respectivo jerarca ministerial. Reconoció en primer término, el doble carácter de los Gobernadores, que son a la vez jefes de los respectivos Ejecutivos Estadales y agentes del Ejecutivo Nacional. En este último carácter, estos deben presidir los Comités de Planificación y Coordinación. Igualmente consideró el papel de los Gobernadores como coordinadores de la acción de las diversas dependencias de la Administración Pública Nacional y en consecuencia, pueden dictar órdenes e instrucciones a los funcionarios que dirigen estas dependencias.

El Reglamento establece que los Ministros deben delegar en los Gobernadores, la firma de las Resoluciones de nombramiento de los directores o coordinadores de sus respectivas unidades en los Estados, de acuerdo con el procedimiento allí establecido. Le ordena igualmente a los Ministros la exhortación a los directivos de sus organismos de adscripción a proceder en ese mismo sentido, de acuerdo con el procedimiento allí descrito.

Así se resuelve en gran medida las diferencias de criterio que puedan existir entre los responsables de la acción de gobierno en los Estados y el Gobernador. Se establece una relación de jerarquía muy conveniente a los fines de la correcta y pronta actuación oficial bien coordinada, y se le otorgan mayores responsabilidades a los gobernantes regionales. Fue dictado mediante Decreto N° 3109 del 19 de agosto de 1993.

5. *El Reglamento N° 5 sobre la desconcentraci3n de atribuciones en materia de transporte, transito terrestre y vigilancia de la circulaci3n a las Gobernaciones*

La condici3n de agentes del Ejecutivo Nacional de los Gobernadores de Estado sirvi3 esta vez de fundamento para lograr la desconcentraci3n de funciones. Consider3 el Gobierno Nacional la conveniencia de complementar la transferencia de competencias con la desconcentraci3n de algunas funciones cuyo ejercicio resultaba m3s oportuno en el nivel Estadal, tal como lo hab3a previsto el art3culo 9 de la

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

La materia objeto de la desconcentración en este caso fue la de transporte, tránsito terrestre y vigilancia de la circulación, que se reconoce estrechamente relacionada con competencias transferibles como la construcción, conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas.

La figura que se utilizó para desconcentrar funciones del Gobierno Nacional en los Gobernadores de Estado es la de la encomienda tal como lo prevé el artículo 22, ordinal 6º de la Ley citada. Encomendar, es, según el Diccionario de la Lengua Española: "encargar a uno que haga alguna cosa o que cuide de ella o de una persona." No se trata de un traspaso de poderes, que los conserva plenamente el Gobierno Nacional, sino de encargar a los Gobernadores en su calidad de agentes de aquel, del ejercicio de determinadas competencias y funciones.

El artículo 1º del Reglamento parcial N° 5 faculta al Ministro de Transporte y Comunicaciones para encomendar mediante Resolución, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de Estado, el ejercicio de una serie de competencias en materia de tránsito y transporte interurbano.

El procedimiento previsto se inicia con la solicitud de la encomienda ante el Ministro de Transporte y Comunicaciones. Una vez formalizada la solicitud, se negocian los términos concretos de la misma y se suscribe el convenio de colaboración previsto en el artículo 14 del Reglamento Parcial N° 3. Firmado el convenio, entonces debe el Ministro proceder a dictar la correspondiente Resolución. Cuando se trate del establecimiento de tarifas del servicio de transporte público de personas en rutas suburbanas e interurbanas, la encomienda debe producirse por una Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones.

Dictadas como hayan sido las correspondientes Resoluciones de encomienda, los Gobernadores cumplirán las funciones encomendadas mediante órdenes y resoluciones, bajo la supervisión del Ministerio de Transporte y Comunicaciones que mantiene la jerarquía administrativa a todos los efectos legales.

Este Reglamento parcial N° 5 fue dictado mediante Decreto N° 3121 de fecha 2 de septiembre de 1993.

6. *El Reglamento N° 6 sobre el Consejo de Gobiernos del Area Metropolitana de Caracas*

La existencia de diversos organismos de gobierno, algunos de ellos con autonomía, que ejercen sus competencias en el ámbito del Área Metropolitana de Caracas, y la franca colisión de decisiones y criterios en el manejo de los asuntos públicos atinentes a la capital de la República, obligó a los Alcaldes capitalinos a solicitar la creación de un medio institucional de coordinación, especialmente de las funciones de los Estados y de los Municipios que coparticipan en el gobierno de Caracas. Reconoció el Decreto la incidencia desfavorable, por la ausencia de mecanismos de coordinación, y la posibilidad de resolver esa carencia mediante el desarrollo de los principios de coordinación.

Para dictar este Reglamento, se consideró el hecho del rompimiento de los límites político-territoriales debido al incremento demográfico y urbano de los Municipios y a la interinfluencia de las actividades y servicios que se desarrollan en el área, considerándose además que el fenómeno urbano es único por lo que se impone la superación de la fragmentación de gobiernos autónomos, que por lo demás deben ser consolidados. De allí que sin menoscabo de las autonomías, se impuso la coordinación de la actividad administrativa que desarrollan los distintos entes en el Área Metropolitana de Caracas, a cuyo efecto se creó el Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caracas. Este órgano viene a llenar el vacío y a permitir la cooperación, la conciliación y la coordinación de las actividades de los Gobiernos Nacional, del Estado Miranda, del Distrito Federal, y de los Municipios Libertador, Vargas, Sucre, Baruta, Chacao, El Hatillo, Los Salias y Carrizal, que coinciden en el desarrollo de actividades urbanísticas, de prestación de servicios y de realización de obras en el Área Metropolitana de Caracas.

El Reglamento que creó el Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caracas, además señaló su integración y sus funciones, los mecanismos para la toma de decisiones, y las formas de realización o prestación en común de las obras y de los servicios básicos metropolitanos. Se dictó por Decreto N° 3133 de 9 de septiembre de 1993.

7. *El Reglamento Parcial N° 7 en materia de vialidad terrestre*

Por Decreto N° 3177 de 30 de septiembre de 1993 se dictó el Reglamento Parcial N° 7 de la Ley Orgánica de Descentralización sobre Vialidad Terrestre, con el objeto de regular el régimen de transferencia de competencias nacionales a los Estados en materia de vialidad, tanto de competencias concurrentes como de competencias exclusivas.

A tal efecto, el Reglamento define y precisa, por primera vez en el ordenamiento jurídico, que ha de entenderse por vías de comunicación *nacionales* y por vías de comunicación *estadales*; regula el régimen de la construcción de las vías de comunicación, previendo la encomienda a los Estados de la construcción de las vías de comunicación nacionales; ordena el régimen de conservación, administración y aprovechamiento de las vías de comunicación, tanto nacionales como estadales; y reglamenta en general a las vías de comunicación, en particular cuanto concierne a la explotación y uso de las mismas.

8. *El Reglamento Parcial N° 8 sobre encomienda a los Gobernadores de Estado de las atribuciones en materia de administración de las cárceles nacionales*

Una vez más se apeló al carácter de agentes del Ejecutivo Nacional que tienen los Gobernadores de Estado para desconcentrar en ellos algunas atribuciones que eran ejercidas desde el Poder Central, y que resultaba mas conveniente y oportuno su ejercicio en el nivel Estatal.

El Reglamento N° 8 estableció que por Resolución del Ministro de Justicia, se podía encomendar al Gobernador del Distrito Federal o a los Gobernadores de los Estados, estos últimos en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, el ejercicio de las competencias que en principio le corresponde a ese Ministerio, en materia de administración de las Cárceles Nacionales. Para ello se debe seguir el mismo procedimiento que ya se había definido en el Reglamento Parcial No. 5, que se inicia con la solicitud del Gobernador, la negociación de las condiciones para el ejercicio de las funciones objeto de la desconcentración y la firma del convenio. Este Reglamento se dictó por Decreto N° 3188 de 7 de octubre de 1993.

9. *El Reglamento Parcial N° 9 sobre transferencias a los estados de los servicios de salud pública*

Por Decreto N° 3.324 de 7 de enero de 1994, se dictó el Reglamento Parcial N° 9 sobre la Transferencia a Estados de los Servicios de Salud Pública. Este texto reglamentario recogió, en su articulado, el contenido de los convenios de transferencia de los servicios de salud que se habían suscrito entre el Ministro de Relaciones Interiores, el Ministro de Sanidad y Asistencia Social y los Gobernadores de los Estados Aragua, Falcón, Anzoátegui, Bolívar y Carabobo, a los efectos de normativizar lo que en su inicio fueron cláusulas de convenios intergubernamentales.

La experiencia desarrollada en esos convenios permitió, sin duda, la emisión del referido Reglamento N° 9 que servirá de base para los futuros convenios que habrán de suscribirse con los restantes Estados de la República para la transferencia de los servicios de salud pública.

II. OTROS REGLAMENTOS VINCULADOS CON EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Aparte de los Reglamentos Parciales de la Ley Orgánica de Descentralización, durante los meses del Gobierno del Presidente Dr. Ramón J. Velásquez, se dictaron otros reglamentos vinculados con la descentralización, algunos incluso reglamentando, conjuntamente, la Ley Orgánica de Descentralización y otras leyes.

1. *El Reglamento sobre coordinacion de los servicios de policia y sobre normas de conducta de los miembros de los cuerpos de policia*

En virtud de que conforme a la Constitución (arts. 17, ord. 5º, 30 y 136, ord. 5º) la actividad de policía es una competencia concurrente entre los órganos del Poder Nacional, los Estados y los Municipios, y en virtud de la reciente proliferación de policías municipales, por Decreto N° 3179 de 7 de octubre de 1993 se dictó este Reglamento sobre coordinación de los servicios de policía y sobre normas de conducta de los miembros de los cuerpos de policía.

El Reglamento creó la Comisión Nacional de Policía, como parte del Sistema Nacional de Coordinación de los Servicios de Policía que dirige el Ministro de Relaciones Interiores; reguló las Comisiones Regionales de Policía, presididas por los Gobernadores de Estado y estableció normas para la coordinación de los cuerpos de policía de los Estados. Adicionalmente, el Decreto estableció, conforme a normas de los Pactos y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos, normas de conducta de los miembros de los cuerpos de policía.

2. *El Decreto de Creacion del Consejo Nacional de Alcaldes*

Por Decreto N° 3015 de 24 de septiembre de 1993 se creó el Consejo Nacional de Alcaldes, como órgano permanente para la colaboración, cooperación y coordinación de políticas y acciones entre el Poder Nacional y los Municipios, en el desarrollo del proceso de descentralización administrativa hacia los Municipios.

El Consejo está integrado por el Presidente de la República, algunos Ministros y por un Alcalde por cada uno de los Estados de la República, designado por la correspondiente Asociación de Alcaldes del Estado o por el Consejo Regional de Gobierno a que se refiere el artículo 5 del Decreto N° 3104 de 12 de agosto de 1993.

3. *El Reglamento Parcial de la Ley Organica de Descentralizacion y de la Ley de Proteccion al Consumidor sobre encomienda a los Gobernadores y sobre delegacion a los gobiernos municipales de las atribuciones de fiscalización y control de alza indebida de precios y de defensa y protección al consumidor*

Con motivo del alza indebida de precios que se evidenció con la creación del Impuesto al Valor Agregado, resultaba indispensable establecer mecanismos de fiscalización y control de la defensa y protección al consumidor. Por ello se resolvió no sólo delegar en los Municipios estas tareas conforme a lo previsto en la Ley de Protección al Consumidor, sino también encomendar a los Gobernadores de Estado esas tareas, utilizando la figura de la encomienda.

A tales fines el Reglamento Parcial mencionado se dictó por Decreto N° 3184 de 7 de octubre de 1993.

4. *El Decreto que reglamenta el ejercicio de las competencias del Ejecutivo Nacional en materia de relaciones internacionales*

Con motivo del proceso de descentralización, y de la consolidación de los poderes regionales, los Gobernadores de Estado habían venido desplegando actividades en el exterior, de promoción de sus respectivas entidades. A los efectos de que esas acciones no colidan con las competencias del Ejecutivo Nacional en la conducción de las relaciones internacionales, se dictó el Decreto N° 3180 del 7 de octubre de 1993, que asegura la información y presencia del Ministerio de Relaciones Interiores en todas las actuaciones de los Gobiernos estatales en el exterior.

5. *El Reglamento Parcial de la Ley Organica de Descentralizacion y de la Ley de Turismo sobre encomienda a los Gobernadores de Estado de atribuciones en materia turística*

La actividad pública en materia de turismo, que regula la Ley de Turismo, se había concebido como una materia de carácter concurrente entre el Poder Nacional

a través de la Corporación de Turismo de Venezuela y los Municipios. Los Estados no tienen en tal materia, competencia ni de orden constitucional ni legal.

Sin embargo, es evidente que la promoción del turismo y el control de las actividades turísticas, exige la participación del nivel intermedio de los Estados en la misma. Por ello, este Reglamento Parcial tanto de la Ley Orgánica de Descentralización como de la Ley de Turismo, procedió a regular la encomienda a los Gobernadores de Estado, en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional en los Estados, de la materia turística. El Reglamento fue dictado por Decreto N° 3304 de 22 de diciembre de 1993.

6. *El Reglamento Parcial n° 1 del Decreto-ley N° 3265 del 25 de noviembre de 1993 sobre mecanismos de participación por los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, sobre Transferencia de Servicios en materia de competencias concurrentes de los órganos del poder nacional a los Municipios*

El Decreto-Ley N° 3265 del 25 de noviembre de 1993 sobre Mecanismos de Participación por los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, estableció que los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado a ser asignados a los Municipios, sólo pueden ser destinados, exclusivamente, al financiamiento de:

1. Servicios correspondientes a competencias concurrentes y exclusivas, transferidos o transferidas a los Estados conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y a sus Reglamentos, y los servicios correspondientes a competencias concurrentes transferidos al Distrito Federal conforme a la Ley Orgánica del Distrito Federal; y
2. Servicios prestados por la República, sus institutos autónomos y el Distrito Federal transferidos a los Municipios, conforme al Reglamento que a tal efecto dicte el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Se precisó, por tanto, de acuerdo con la Ley Habilitante, que el financiamiento de servicios efectivamente transferidos a los Municipios (se entiende, en el campo de las competencias concurrentes), también podía ser cubiertos con recursos provenientes del producto del IVA. La Ley Orgánica de Descentralización sólo reguló el procedimiento de transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional hacia los Estados, no regulando nada en relación a la transferencia de servicios hacia los Municipios.

De allí que el Decreto-Ley N° 3265 de 25 de noviembre de 1993 haya exhortado expresamente al Presidente de la República para reglamentar el procedimiento de la transferencia de servicios prestados por órganos nacionales y el Distrito Federal, a los Municipios, a los efectos de garantizarle a estos entes, acceso al financia-

miento previsto en la Ley Habilitante. En tal virtud, se dictó el Reglamento Parcial N° 1 del Decreto-Ley N° 3265, por Decreto N° 3.323 de 7 de enero de 1994.

USR:Atorres/Cronológico docum/Informe Descentralizacion/Experiencia institucional descentralización Conferencia Perú.doc