

TENDENCIAS

Revista de la Facultad de Ciencias  
Económicas y Administrativas.

Vol. IV. No.2

Diciembre de 2003, páginas 63-96  
Universidad de Nariño

---

**¿DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE? INTERROGANTE DE UNA POLÍTICA DE ESTADO**

**Por: Maritza Ávila Urdaneta<sup>1</sup>, Niria Quintero<sup>2</sup> y Sandra Ramírez Pinzón**

---

**RESUMEN**

La década del noventa constituye un proceso de avance en la implementación de la descentralización como política de Estado, atendiendo a lo establecido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público LDDTC (1989) y a la Constitución Nacional de 1961 y 1999. En tal sentido, el trabajo explora el marco normativo y conceptual en lo que respecta conocer ¿cuál es la visión de país que plantea el gobierno central en función de la descentralización y el desarrollo regional sustentable, y qué acciones adelanta el componente legislativo a través de la Asamblea Nacional? La investigación es documental, constituye la población las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional y la muestra incluye las leyes identificadas con las unidades de análisis del proceso de descentralización, desarrollo regional sustentable y democracia participativa. Los resultados identifican que el proceso político ha frenado las acciones y decisiones: 1) aprobación de las leyes que demanda la Constitución Nacional para la implementación de la descentralización LDDTC, incluyendo

---

<sup>1</sup> Maritza Avila Urdaneta. Profesora Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Doctora en Ciencias, Investigador Responsable del Proyecto CONDES-2002: Estrategia de Descentralización Municipal y Desarrollo Regional Sustentable en el marco de la Constitución Nacional. mavila@icnet.com.ve

<sup>2</sup> Niria Quintero, Profesora Investigadora del Programa de Ciencias Económicas y Sociales, Núcleo Costa Oriental del Lago de la Universidad del Zulia. Magíster en Gerencia de Empresas. fquintero@cantv.net

la Ley respectiva y la Ley del Consejo Federal de Gobierno; 2) el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas, a fin de promover el desarrollo regional y la descentralización; y 3) la Ley de Hacienda Pública Estatal, destinada a proveer recursos a los gobiernos subnacionales. En conclusión, persisten restricciones legales y financieras que crean un ambiente de indefinición en la formulación de políticas por parte de Gobernaciones y Alcaldías, que definen un clima de disenso e ingobernabilidad del país, ante proposiciones de rectificación por parte del gobierno central.

**Palabras clave:** Descentralización, Desarrollo Regional y Política Pública.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos cuarenta años Venezuela estuvo orientada, en materia de desarrollo territorial, por la planificación del Estado, a través del Ministerio de Planificación y Desarrollo (CORDIPLAN), concretando diversos esfuerzos para delinear el Plan Nacional de Desarrollo (1958-1998). Esta acción se modifica con la llegada a la Presidencia del Comandante Hugo Chávez Frías, quien plantea la creación de la Quinta República, con un modelo de transformación revolucionaria, donde los partidos políticos tradicionales son cuestionados e identificados con la Cuarta República.

En diciembre de 1998 asciende a la presidencia el Presidente Hugo Chávez, orientando el proceso de transformación en el marco constitucional del país. Esta acción se concreta con la solicitud y aprobación de un referéndum para la constitución de una Asamblea Nacional Constituyente en 1998, quien redacta y convoca a un referéndum para la entrada en vigencia de la nueva Constitución Nacional Bolivariana.

En el marco de la Constitución Nacional (1999) propone direccionar un proceso hacia la construcción de un desarrollo sostenible, fundamentado en la Comisión Brundtland, en Nuestro Futuro Común (1987), y a partir de la Agenda 21 de Río de Janeiro (1992), asumiendo la propuesta de desarrollo sostenible como “la congruencia que debe existir entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental para satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las gene-

raciones futuras y satisfacer sus propias necesidades” (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, <http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/plan.htm> ).

Al aprobarse la Constitución vigente se concretan las Disposiciones Transitorias, según las cuales en un lapso de dos años la Asamblea Nacional le corresponderá legislar sobre todas las materias relacionadas con esta Constitución, (Disposiciones Transitorias, sexta), y se acuerda además dar prioridad a la preparación de las leyes consistentes con el nuevo marco constitucional, que regirán la actividad política y económica de la Nación.

La Constitución Nacional vigente precisa la descentralización como política de Estado (Artículo 158). Este proceso se inició en 1989 con la aprobación de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público<sup>3</sup>, fundamentada en la Constitución de 1961. Este suceso significó un importante avance en la modernización del Estado venezolano, al lograr concretar la elección directa de gobernadores y alcaldes, constituyendo un paso fundamental para la consolidación y el desarrollo de los gobiernos estatales y locales, así como para la asignación y trasposos de recursos para la formulación y ejecución de los proyectos enmarcados en la transferencia de competencias de los gobiernos subnacionales.

En materia de desarrollo sustentable, el Gobierno central propone su instrumentación a través del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, aprobado por decreto el 30 de Octubre de 1998, el cual define la direccionalidad de la imagen objetivo y la estrategia de descentralización desconcentrada ( Ministerio de Planificación y Desarrollo, MPD. 2001).

En tal sentido, el Ejecutivo Nacional se propone avanzar hacia la descentralización desconcentrada, así como el afianzamiento de un proceso de desarrollo económico más equilibrado, en su distribución territorial, que el logrado hasta el presente; los denominados desequilibrios territoriales, ciertamente amenazantes, realidades cuyas consecuencias afectan sensiblemente el desarrollo regional sustentable.

---

<sup>3</sup> Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del poder público, firmada por el Presidente del Congreso Nacional, Octavio Lepage, el 26 de diciembre de 1989, y por el Presidente de la República de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, el 28 de diciembre de 1989.

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

El presente trabajo explora el marco conceptual y normativo en lo que respecta conocer: ¿Cuál es la visión de país que plantea el gobierno de Venezuela en función de la descentralización y el desarrollo regional sustentable? y, ¿Qué acciones adelanta el componente legislativo a través de la Asamblea Nacional, para dar respuesta a la descentralización como política de Estado? La metodología examina cada uno de los objetivos en lo que respecta a la búsqueda de información documental y bibliográfica; desarrolla y da respuesta a nivel de conclusiones y recomendaciones. La población es el conjunto de leyes que están aprobadas, en proceso de elaboración, o por diseñar en la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional, u otras Comisiones de la Asamblea Nacional. La muestra la conforman las leyes identificadas con las unidades de análisis del proceso de descentralización, desarrollo regional sustentable y democracia participativa.

## **ANTECEDENTES**

Desde el siglo XVIII los teóricos han considerado que un buen sistema de gobierno debe proporcionar al ciudadano algún mecanismo de participación en asuntos políticos. Sin la participación de una parte importante de los individuos que componen una sociedad no es posible concebir la democracia.<sup>4</sup> Los ciudadanos en las sociedades democráticas, además de tener la oportunidad de votar, de crear organizaciones políticas y asociaciones no gubernamentales, deben tener el derecho de participar activamente en la formulación de políticas públicas.

La democracia, entendida como forma de gobierno en la cual el pueblo, a través del voto elige a sus gobernantes, es conocida como democracia representativa; mientras que la democracia en la cual se combinan represen-

---

<sup>4</sup> Foro Internacional Abril –Septiembre 1998- Alain Minc, La borrachera democrática-El nuevo poder de la opinión pública, traducción de José Manuel Vidal, Madrid, Temas de Hoy, 1995, 319 pp. Foro Internacional Algunos Mitos y Realidades de la Democracia Moderna <http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES>

tación y ejercicio directo del poder<sup>5</sup> por parte de los ciudadanos; es una democracia de participación.

En América Latina ha crecido la idea de que es a través de la democracia de participación, presente en la descentralización, como se podrá avanzar en la configuración de un Estado que impulse canales adecuados de participación en la toma de decisiones (Haefner, 2000). Pero la descentralización se manifiesta de manera diferente en cada país o Estado moderno, ya que debe transferir competencias y toma de decisiones en áreas de mayor exigencia y complejidad que la sociedad le impone.

En lo que respecta al desarrollo regional sustentable, se deriva de las políticas en materia ambiental en 1987, donde las Naciones Unidas asumen con la constitución de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, el propósito de realizar un estudio sobre la problemática del ambiente, del cual deriva el informe titulado: *Nuestro Futuro Común* (Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo/Comisión Brundtland, *Nuestro Futuro Común*, 1987), adquiere relevancia el concepto de Desarrollo Sustentable, y a partir de esa fecha el documento se conoce con el nombre de "Informe Brundtland".

En Latinoamérica, el tema de la descentralización está inscrito en la agenda política desde finales de la década de los setenta, cuando surge un impresionante aceleramiento de los procesos descentralizadores en el continente. En el plano de las constituciones de cada país, entre los cuales están Perú (1979), Chile (1980) y Guatemala (1985), han introducido grandes reformas a favor de la descentralización en sus varias acepciones, y en la nueva Constitución de Brasil (1988) se avanzó hacia la política fiscal. En Venezuela, con la Constitución (1999), la Constituyente (1998) declara que Venezuela es un país federal descentralizado y establece la descentralización como política de Estado. Igualmente, establece que el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio, atendiendo las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo a las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la consulta y participación ciudadana.

---

<sup>5</sup> Constitución Nacional (1999): Artículo 158 La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población. Gaceta Oficial No. 36860 Asamblea Nacional Constituyente. República de Venezuela, 30 de diciembre.

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

Se puede afirmar entonces que la descentralización ha estado presente en la historia de Latinoamérica, y ha constituido un deseo socialmente sentido en nuestros países, pero no había logrado identificación como política pública hasta hace dos décadas. Igualmente el desarrollo (regional) sustentable se constituye en política de Estado a partir de 1987, promovida por la Organización de Naciones Unidas a través del informe *Nuestro Futuro Común*.

**ASPECTOS CONCEPTUALES DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE Y VISIÓN DE PAÍS.**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>6</sup>, ha contribuido con el proceso de modernización, que ha conllevado esfuerzos para descentralizar el Estado, con la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos locales (Estados y Municipios), además de fortalecerlos y promover la participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Igualmente la CEPAL contribuye con la realización de proyectos, apoyados financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en la formulación de estrategias de desarrollo para América Latina y el Caribe, lo cual ayuda a sentar las bases para un desarrollo sustentable y sostenido en el mediano y largo plazo, como condición necesaria para la mejora de los niveles de bienestar de la población.

En los últimos años el proceso descentralización va tomando forma y contenido, con una velocidad antes no observada, y que hoy parece impulsada por la existencia de un nuevo contexto, que genera procesos de reestructuración de la economía a escala mundial y que está teniendo efectos significativos en nuestros países (Haefner, 2000:1). Es por ello que la OEA coadyuva en el fortalecimiento de los procesos de descentralización en América Latina, a través del intercambio de experiencias e información so-

---

<sup>6</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

bre políticas y prácticas exitosas de orden social, cultural, entre otras (OEA, 2003).

En tal sentido, el proceso de descentralización comprende no sólo la transferencia de poder político, desde el gobierno central hacia las instancias locales (subnacionales), sino que también incluye la transferencia de otro conjunto de funciones de orden social y cultural, cuyas decisiones y capacidad de ejecución se derivaban del poder central (De la Cruz, 1991).

Muchos le dan una connotación meramente instrumental al concepto de descentralización, que no responde a un fin en sí mismo; es un instrumento para lograr fines trascendentes como fortalecer la democracia, la eficacia, el alcance de los objetivos del Estado. Es decir, la descentralización es una forma de organizar las funciones y tareas del Estado, a través de la cual se transfieren y se otorgan competencias a nivel estatal y municipal, respecto del nivel central. (Combellas, 1997).

La descentralización atiende al flujo de decisiones y acciones en todo el sistema federal de distribución vertical del poder público, que debe responder a un sistema de distribución de competencias entre el nivel nacional (central), el nivel de los estados miembros (estadal) y el nivel municipal. Una organización como sistema de descentralización política, será más completa mientras más competencias tengan los niveles estadales. En caso contrario, la organización gubernamental será más centralizada en la medida que concentre más competencias públicas en el nivel nacional (central). Este ha sido el caso de Venezuela, donde el poder nacional ha concentrado la casi totalidad de las competencias de actuación pública (con excepción de las materias propias de los municipios) (Brewer Carías, 1991).

Para el ejercicio de determinadas competencias, los organismos descentralizados que no dependen jurídicamente del Estado (Estados y Municipios), necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento (Boisier, 1991). Mientras que para Nolte (1991), la descentralización requiere además de la participación política de los ciudadanos, la democratización de los procesos políticos y sociales, para lograr una mayor proximidad entre las decisiones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos en sus ámbitos comunitarios (Nolte, 1991).

***Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado***

---

En este sentido, Gaviria (1999) destaca la importancia que tiene la descentralización, como instrumento para fortalecer la democracia y consolidar el desarrollo económico y social en los países de América Latina. Al respecto, el autor señala cómo se ha venido gestando el proceso de descentralización en Latinoamérica, aún con las limitaciones vigentes, lo que constituyen en la actualidad un cúmulo de experiencias, producto de la transformación en la gestión pública, participación ciudadana y de desarrollo político, económico y social.

Descentralizar implica para el Estado la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos subnacionales (Estado–Municipio), para lo cual requiere la modernización del aparato público, con la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y el desarrollo regional (económico, político y social), lo cual presenta serios desafíos al gobierno central, subnacional y a la sociedad civil, y los cuales se ven obligados a buscar nuevos enfoques para enfrentar viejos problemas, soluciones innovadoras a nuevos problemas, modalidades de operación más eficientes, todo en búsqueda del objetivo común del bienestar del ciudadano. Estos desafíos demandan de los gobiernos centrales adentrarse en la modernización de sus estructuras, a fin de formular políticas públicas innovadoras, para apoyar, coordinar y ajustar el marco legal e institucional, que faciliten el proceso de descentralización y el desarrollo regional sustentable.

Aninat Ureta (1999), al igual que Dos Santos (1975), conciben el desarrollo como el dirigirse hacia determinados objetivos generales, que corresponden a un cierto ideal de progreso del hombre y de la sociedad desarrollada en el mundo actual.

La concepción de desarrollo de Aninat Ureta (1999) está inscrita en la tesis del Desarrollo Sostenible, que se sustenta en el informe "Nuestro Futuro Común" (1987) de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Al respecto, Pich Madruga (2002) propugna esta tesis, basándose en identificar el desarrollo con satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Sostiene Pich Madruga (2002) que el desarrollo sostenible atrae el interés de los organismos internacionales; por una parte, porque a partir de la década de los setenta se somete a revisión el concepto de desarrollo económico y las políticas económicas predominantes; y por la otra, la crítica generada por las organizaciones ambientalistas, que cuestionan el modo de vida contemporáneo. Crisis que se agudiza a partir de los ochenta, cuando los problemas ambientales, al igual que los problemas socioeconómicos internacionales, afectan particularmente a los países América Latina y el Caribe.

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo BID (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000) comparte la tesis de los agudos problemas que confronta América Latina y el Caribe, dada su inestable actividad económica, en comparación al resto del mundo. Destaca además que el desarrollo no puede evaluarse únicamente por datos de progreso económico, sino también desde la perspectiva del desarrollo ambiental y humano, y subraya la influencia de los factores demográficos, geográficos e institucionales en la economía y en la sociedad en general.

En consecuencia, el concepto de desarrollo sostenible debe concebirse como un proceso armónico, donde la explotación de los recursos naturales, la orientación del cambio tecnológico y las transformaciones de todo orden, deben estar a tono con las necesidades de las generaciones presentes y futuras (Pich Madruga, 2002). Es decir, el desarrollo debe asimilarse como un progreso global, tanto en materia económica, política y social, como en los órdenes ambiental y humano.

En relación a lo expuesto, Aninat Ureta (1999) plantea el desarrollo sustentable como un proceso dinámico, inscrito en una visión de país, por la vía de un sistema político que defina prioridades en función de un equilibrio armónico. Equilibrio que pretende igualar las oportunidades, avanzar en la base productiva y abrir todos los espacios necesarios para la felicidad individual y colectiva.

Para el citado autor, la visión de país es el proceso de participación de sus ciudadanos a través de un sistema político inscrito en un espacio histórico cultural. Este espacio histórico cultural se manifiesta por las costumbres, tradiciones, valores culturales diversos, trayectorias étnicas y de lenguajes,

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

que hacen diferencias para cada una de las comunidades locales y nacionales. Es por ello que la vía del sistema político de cada país dibuja prioridades y necesidades distintas, en la definición de objetivos y metas a establecer, en relación al desarrollo sustentable y a la descentralización.

Lo expuesto permite asumir la Visión de País como el ejercicio en el que el sistema político busca integrar a todos los ciudadanos, representantes de la sociedad civil y del gobierno, con el propósito de identificar espacios, prioridades que permitan alcanzar el orden de progreso armónico y de equilibrio que se aspira a lograr en un futuro considerando, en relación con el escenario histórico cultural. La propuesta de visión debe contemplar objetivos como nación, y en consecuencia la definición de cursos de acción, de objetivos a corto y mediano plazo, orientados por los de largo plazo (estrategia). Decisión de compromiso, en donde el diseño es el resultado de la participación y esfuerzo de su población y gobernantes, y el uso de sus recursos hacia la construcción de un país ubicado en el concierto de naciones progresistas del mundo.

A nuestro juicio la descentralización y el desarrollo regional sustentable constituyen una necesidad sentida en América Latina y el Caribe, donde las diferencias regionales han estado determinados por la incapacidad de los gobiernos de atender las demandas de la población, en función de una visión de país. La posibilidad de identificar prioridades desde las localidades y regiones, permitiría una mayor capacidad de enfrentar los problemas a través de la conjunción del sistema político. Por esto, la definición de los espacios territoriales regionales, la configuración de nuevas formas de gestión, la transferencia de competencias y servicios del gobierno central hacia los gobiernos locales (subnacionales), así como la participación de la sociedad, permitiría una mayor incidencia en el desarrollo sostenible nacional.

Diseñar una visión compartida de País desde la perspectiva de Aninat Ureta (1999) conducida por un sistema político que defina prioridades en función de un equilibrio armónico, que conjugue las oportunidades, avanzar hacia el progreso, y apertura de todos los espacios necesarios para la felicidad individual y colectiva. Donde la descentralización y el desarrollo regional sostenible como política de estado desde la sociedad civil, unifique capacidades para la coordinación con otros actores sociales que puedan

aportar sus conocimientos, experiencias y recursos en la reconstrucción y el crecimiento, participar activamente en la formulación y ejecución de un plan nacional de desarrollo y descentralización que sea producto del consenso.

### **ASPECTOS NORMATIVOS, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE EN VENEZUELA**

La Constitución Nacional de 1961 surge como producto del resurgimiento de la democracia en 1958, la cual prevé para el futuro el desarrollo de un sistema político-administrativo descentralizado, al contemplar la posibilidad de elegir popularmente a los gobernadores de estado y de transferir competencias y servicios nacionales hacia estados y municipios.

En lo que respecta a la Constitución de 1999, esta es generada por el concurso de la participación de representantes de los partidos políticos en una Asamblea Constituyente, con mayoría del partido de gobierno, en el cual se sustenta la participación protagónica del ciudadano en la toma de decisiones para profundizar la democracia, y define la descentralización como política de Estado.

A continuación se mencionan las leyes que impulsan el proceso de descentralización (desconcentrada) y el desarrollo regional sustentable, atendiendo al siguiente orden:

1. La Constitución de la República de Venezuela año 1961, derogada por la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999.
2. Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Presidente de la República Carlos Andrés Pérez el 13 de abril de 1989.
3. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público LDDTC, firmada por el Presidente del Congreso Nacional el 26 de diciembre de 1989 y por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 1989. En proceso de reforma por la Asamblea Nacional, la Ley de Reforma Parcial de LDDTC, sancionada en segunda discusión el 22 de julio de 2003, quedando pendiente su

***Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado***

---

aprobación y promulgación. En consecuencia, se mantiene vigente la LDDTC (1989), por cuanto sólo se prevé la modificación de los artículos 14 y 15.

4. Reglamento Parcial No. 1 de la LODDTC sobre las Transferencias de Servicios y competencias a los Estados y los Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión, dictado por el Presidente de la República Ramón J. Velásquez, el 18 de noviembre de 1993.
5. Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización-FIDES, creado por decreto Ley No. 3.265 del 25 de noviembre de 1993 y derogado por la Ley que creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, sancionado por el Congreso Nacional el 5 de noviembre de 1996; la publicación se hizo en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.132 del 3 de enero de 1997. Reforma aprobada en primera discusión el 12 de Septiembre de 2001, cuyo objeto es desarrollar el proceso de descentralización mediante la aprobación de diversos instrumentos legales conjuntamente con los ya existentes: 1) Ley de Hacienda Pública Estatal, 2) Ley de Creación del Fondo de Compensación Interterritorial, y 3) la Ley que crea el Consejo Federal de Gobierno.

Para efectos de resultados de gestión de la Asamblea Nacional, en lo que respecta el proceso de descentralización, desarrollo regional sustentable y participación de la sociedad, a continuación se mencionan las Leyes (proyectos de Ley) que reposan en la parlamento para su aprobación en el período 2002-2003, identificadas con las unidades de análisis del proceso de descentralización, desarrollo regional sustentable y democracia participativa. Al respecto, se muestran los cuadros contentivos de la información por cada Comisión Permanente, que ha tenido la responsabilidad del análisis y discusión de los Proyecto Ley, nombre del instrumento legal, estado de situación y objeto; información que se describe en los Cuadros: No.1, Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional; No. 2, Comisión Permanente de Finanzas; No. 3, Comisión Permanente de Desarrollo Económico; y Cuadro No. 4, Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial.

En el cuadro No. 1, correspondiente a la Comisión Permanente de Participación y Descentralización y Desarrollo Regional, se observa la aprobación de la Ley del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas

Públicas según Gaceta Oficial No. 37.509 del 20-08-02, quedando pendiente la reforma de la Ley LDDTC, en lo que respecta los artículos 14 y 15, de acuerdo con el Proyecto Ley sancionado en segunda discusión en fecha 22 de Julio de 2003.

Del cuadro No. 2, correspondiente a la Comisión de Finanzas, tiene pendiente para su aprobación la Ley de Hacienda Pública Estatal, desde Marzo del 2001 y la reforma de las leyes que fueron aprobadas por Decreto Presidencial a través de la Ley Habilitante en el año 2000.

Del Cuadro No. 3 se desprende que la Comisión Permanente de Desarrollo Económico sólo ha aprobado la Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 1437, con Fuerza de Ley de los Espacios Acuáticos e Insulares, en fecha 20-12-2002.

El Cuadro No. 4, la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial, como resultados muestra tres Proyectos de Ley pendiente para su segunda discusión y aprobación: Ley de Aguas, Ley Orgánica de Ordenación Territorial y Urbanística y Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Ambiente.

En relación a los proyectos de Ley contemplados en el Cronograma de la Asamblea Nacional, período 2002-2003, el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Descentralización y Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (LDDTC), está pendiente para su aprobación. Al respecto, el Cuadro No. 5 refleja los artículos 14° y 15°, correspondiente a la Ley vigente y a la reforma propuesta. En resumen, del análisis comparativo se observa la única modificación de fondo que se corresponde con el artículo 15°, en el cual se prevé la distribución del Situado Constitucional simultáneamente a los Estados y Municipios.

**Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado**

---

**CUADRO NO. 1**

**SITUACIÓN ACTUAL LEYES PENDIENTES EN LA ASAMBLEA NACIONAL  
COMISIÓN PERMANENTE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL**

**Período 2002- 2003**

<b>Nombre Instrumento Legal</b>	<b>Estado de Situación</b>	<b>Objeto</b>
<b>Ley de Reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.</b>	<b>Sancionada en 2da. Discusión en fecha 22-07-2003, modificación artículos: 14 y 15</b>	La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.
<b>Ley del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</b>	<b>Gaceta Oficial 37.509 del 20-08-02</b>	La presente Ley tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, dirigida a la institucionalización de la concertación como cultura para la planificación y el diseño de las políticas de estado, a los fines de alcanzar el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable de cada entidad federal.
<b>Ley Orgánica de Participación Ciudadana</b>	<b>1era. Discusión 29/11/2001</b>	La presente Ley tiene el propósito de desarrollar y procedimental la participación, en los distintos ámbitos del Estado, Nacional, Regional, Municipal y Local de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin perjuicio de otros mecanismos de participación que surjan o se creen en el vital proceso de construcción de la República.
<b>Ley de Reforma Parcial de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES</b>	<b>1era. Discusión 12/09/2001</b>	Esta reforma parcial de la Ley del FIDES va encaminada a agilizar la transferencia de los recursos a los Estados y los Municipios, una vez aprobados los proyectos presentados por dichas entidades y, a la vez, establecer expresamente el cumplimiento de los procedimientos consagrados en la Ley de Licitaciones y su futuro control por parte de los organismos contralores respectivos.
<b>Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno</b>	<b>Proyecto enviado a la Comisión de Política Interior. Exp. N° 228 del 13-08-02</b>	Tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno; desarrollar los principios y establecer las bases que rigen los procesos para el desarrollo regional sustentable, así como la planificación y coordinación de los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a los estados y municipios. Con la entrada en vigencia de este instrumento legal, adquiere vida uno de los órganos constitucionales del Poder Público que ha resultado de la ingeniería del Poder Constituyente, dentro del propósito de construcción del Estado federal descentralizado previsto en el artículo 4 ° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Fuente: Asamblea Nacional (2003) <http://www.asambleanacional.gob.ve> Elaboración Propia

**CUADRO NO. 2**  
**SITUACIÓN ACTUAL LEYES PENDIENTES EN LA ASAMBLEA NACIONAL-COMISIÓN PERMANENTE DE FINANZAS**  
**Período 2002- 2003**

Nombre Instrumento Legal	Estado de Situación	Objeto
Ley de Hacienda Pública Estadal	Fecha de Aprobación 1era. Discusión 27-03-2001	La presente ley tiene por objeto desarrollar y regular la Hacienda Pública Estadal, su administración financiera, control interno y la regulación de principios y mecanismos que rigen la instrumentación de las fuentes de ingresos tributarios de los Estados.
Ley que crea el Fondo para la Compensación Interterritorial	1era. Discusión 08-05-2001	Esta Ley propone la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, que debe destinarse al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo, en base al principio de solidaridad interterritorial.
Ley que crea el Fondo de Estabilización Macroeconómica	Ley Habilitante 2000-2007 13-11-2000	La Reforma atañe a la reordenación del régimen de los hidrocarburos, a fin de armonizar las actividades del sector con las del resto de la economía, en el aspecto general porque el instrumento de estabilización contemplado en la presente iniciativa legislativa está absolutamente vinculado a la actividad petrolera, dada la fuente de los recursos de los cuales depende, a saber, el ingreso fiscal adicional o en exceso derivado de aquella actividad, y en su aspecto específico, porque con el nuevo régimen normativo que se sanciona se persigue también liberar a la empresa nacional petrolera de la obligación de ahorrar, a los fines de la disposición y aprovechamiento más eficiente de sus recursos.
Ley de Reforma Parcial Decreto No. 1526 con Fuerza de Ley de Reforma de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras.	Ley Habilitante 2000-2007 13-11-2000	Se rigen por este Decreto-Ley los bancos universales, bancos comerciales, bancos hipotecarios, bancos de inversión, bancos de desarrollo, bancos de segundo piso, arrendadoras financieras, fondos del mercado monetario, entidades de ahorro y préstamo, casas de cambio, grupos financieros, operadores cambiarios fronterizos; así como las empresas emisoras y operadoras de tarjetas de crédito.
Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 1545 con Fuerza de Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros	Ley Habilitante 2000-2007 13-11-2000	Se rigen por este Decreto-Ley los bancos universales, bancos comerciales, bancos hipotecarios, bancos de inversión, bancos de desarrollo, bancos de segundo piso, arrendadoras financieras, fondos del mercado monetario, entidades de ahorro y préstamo, casas de cambio, grupos financieros, operadores cambiarios fronterizos; así como las empresas emisoras y operadoras de tarjetas de crédito.

Fuente: Asamblea Nacional (2003) <http://www.asambleanacional.gob.ve> Elaboración Propia

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

**CUADRO No. 3**  
**SITUACIÓN ACTUAL LEYES PENDIENTES EN LA ASAMBLEA NACIONAL-COMISIÓN PERMANENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO. Período 2002- 2003**

<b>Nombre Instrumento Legal</b>	<b>Estado de Situación</b>	<b>Objeto</b>
<b>Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 1459 con Fuerza y Rango de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable</b>	<b>Sancionado en 2da. Discusión 23-07-2002</b>	La presente Ley tiene por objeto regular la creación, funcionamiento y supresión de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES), con el propósito de ejecutar los planes del Estado para fomentar el desarrollo de la productividad y adecuada explotación de los recursos, elevando los niveles de bienestar social y calidad de vida de la población.
<b>Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 1437 con Fuerza de Ley de los Espacios Acuáticos e Insulares</b>	<b>Gaceta Oficial No. 37.596 del 20-12-2002</b>	Esta Ley tiene por objeto regular el ejercicio de la soberanía, jurisdicción y control sobre los espacios acuáticos e insulares de la República Bolivariana de Venezuela, conforme al Derecho Interno e Internacional.
<b>Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 1524 con Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura</b>	<b>Expediente 187, Entrada de Cuenta de fecha 02-04-2002</b>	Esta Ley tiene por objeto fomentar, promover, regular y desarrollar las actividades de pesca y acuicultura, así como establecer los principios rectores para asegurar la producción, conservación, administración, explotación y aprovechamiento en forma responsable y sostenible de los recursos hidrobiológicos, teniendo en cuenta los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes.

Fuente: Asamblea Nacional (2003) <http://www.asambleanacional.gob.ve> Elaboración Propia.

**CUADRO NO. 4**  
**SITUACIÓN ACTUAL LEYES PENDIENTES EN LA ASAMBLEA NACIONAL-COMISIÓN PERMANENTE DE AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y ORDENACIÓN TERRITORIAL. Período 2002- 2003**

<b>Nombre Instrumento Legal</b>	<b>Estado de Situación</b>	<b>Objeto</b>
<b>Ley de Aguas</b>	<b>1era. Discusión 20-09-2001</b>	Esta ley tiene por objeto regular la gestión integral de las aguas como elemento indispensable para el desarrollo sustentable del país.
<b>Ley Orgánica de Ordenación Territorial y Urbanística</b>	<b>Expedientes 118 y 123, 1era. Discusión 07-05-2002</b>	La presente Ley tiene por objeto establecer los principios, criterios, objetivos y las disposiciones que regularán el proceso de ordenación territorial, y establecer las disposiciones que regirán la ordenación urbanística y urbana en el territorio nacional de conformidad con la estrategia de planificación, desarrollo económico y social de la Nación. Esta Ley es producto de la fusión de los Proyectos de Reforma de la Ley Orgánica de Ordenación Territorial y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.
<b>Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Ambiente</b>	<b>1era. Discusión 26-09-2002</b>	Contempla los principios y definiciones fundamentales en materia ambiental, así como la declaratoria de orden público, utilidad pública e interés general que regirán la conservación del ambiente como el gran principio filosófico y conceptual que regirá la actuación del Estado y de la ciudadanía, de manera colectiva e individual. De igual manera se precisa el alcance de los objetivos del presente instrumento legal.

Fuente: Asamblea Nacional (2003) <http://www.asambleanacional.gob.ve> Elaboración Propia

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

**CUADRO No. 5**  
**PROYECTO DE LEY: LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO LDDTC (SANCIONADA 22-07-2003)**

Instrumento de Ley	Aprobada según 20-12-1989, vigente 1-1-1990	Proyecto de Reforma de la LDDTC	MODIFICACIÓN
<b>Proyecto de Ley de Reforma de la LDDTC, Reforma Artículos 14 y 15.</b>	<b>Artículo 14.</b> En las Leyes de Presupuesto de los Estados se incorporará una partida destinada a los Municipios denominada Situado Municipal, que para 1990 será del diez por ciento (10%) del total de los Ingresos Ordinarios estimados de la Entidad Federal. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%). El situado Municipal se distribuirá entre los Municipios de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal	<b>Artículo 14.</b> En las Leyes de Presupuesto de los Estados se incorporará una partida destinada a los Municipios denominada Situado Municipal, no menor del 20% de la Estimación de Ingresos Ordinarios de la Entidad Federal, diferente al respectivo Situado Constitucional.  El Situado Municipal se distribuirá entre los Municipios del Estado de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)	La Reforma de LDDTC, incorpora el 20% de la partida del Situado Municipal, establecida como límite del porcentaje en LDDTC de 1989.  En relación a la distribución del Situado Municipal no hay modificación, rige lo establecido en la vigente LORM.
	<b>Art. 15.-</b> El Ejecutivo Nacional remitirá el Situado Constitucional a las Gobernaciones por Dozavos dentro de los primeros siete (7) días de cada mes. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción respectiva, lo harán las Gobernaciones de los Estados a los Municipios por lo que respecta al Situado Municipal.	<b>Artículo 15.-</b> El Ejecutivo Nacional remitirá el Situado Constitucional a los <b>Estados</b> y a los <b>Municipios</b> por Dozavos dentro de los primeros siete (7) días de cada mes de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley	La Reforma considera la modificación en incorporar además de los Estados a los Municipios, lo cual es un avance importante en cuanto al acceso más directo por parte del Gobierno Local.

Fuente: Asamblea Nacional (2003) <http://www.asambleanacional.gob.ve> Elaboración Propia

De la información contenida en los cuadros No. 1 al 4, con base a los Proyectos de Ley que reposan en la Asamblea Nacional, identificados con las acciones que adelanta el componente legislativo para dar respuesta a la descentralización como política de Estado, revela que en el instrumento

fundamental que rige el proceso de descentralización LDDTC está vigente la Ley aprobada en 1989, quedando pendiente para su aprobación la reforma contenida en los artículos 14° y 15°; igualmente, la Ley de Consejo Federal de Gobierno, la Ley de Tesorería Estatal y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En materia de desarrollo regional sustentable, está pendiente para su reforma la Ley Orgánica del Ambiente, y en democracia participativa está en expectativa la segunda discusión de la Ley de Participación Ciudadana desde el 2001.

### **¿CUAL ES LA VISIÓN DE PAÍS QUE QUEREMOS? DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE.**

La Venezuela del futuro no puede concentrarse únicamente en la atención a las cuestiones cotidianas. En tal sentido, la estrategia de desarrollo lleva al país hacia el logro de objetivos trascendentes. Por lo tanto, la imagen prospectiva del país para el siglo XXI debe estar visualizada en el país que queremos y confrontarlo con el país que tenemos. A continuación se indican las propuestas de país que desde 1989 ha venido formulando el Ejecutivo Nacional, a través de los planes de la Nación, por el organismo de planificación, adscrito a la Presidencia de la República.

Un proyecto de país tiene por finalidad presentar la visión que partir de la realidad se proyecta hacia objetivos posibles y realizables, que reflejen los deseos y las aspiraciones del conjunto de la sociedad. Para ello es necesario que el pensamiento estratégico pase del plano de los ejercicios académicos, sustentados en la participación social, a la concreción del proyecto de país. En tal sentido, los técnicos del Ministerio de Planificación tienen un papel instrumental en la elaboración del diagnóstico, en la proposición de los medios, en la ejecución de las políticas que se tracen y en la evaluación de los resultados, que se fundamenta en los fines y valores que surgen de la voluntad de los ciudadanos.

En 1989, el Gobierno de Carlos Andrés Pérez se plantea el gran viraje para Venezuela, al exigir nuevas estructuras y conceptos en la formulación de la política pública en la orientación de las instituciones que la ejecutan. Impulsar la implantación de mecanismos efectivos de concertación en una democracia en avance, que afronte los problemas políticos, administrativos y jurídicos del Estado. En relación a la descentralización política y nuevas formas de organización social, que garantice mayor participación y repre-

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

sentación de los ciudadanos, implica que la estrategia de desarrollo regional (sustentable) deberá reducir la atracción del centro del país, eliminando las ventajas artificiosas que éste posee, para lo que se requiere de la aplicación de criterios de inversión pública, que refuercen las ventajas comparativas de cada región y el desarrollo regional sustentable. Fortalecer las identidades culturales, a fin de cohesionar esfuerzos en todos los ámbitos y lograr aceleradamente la satisfacción de las necesidades particulares de cada región (Cordiplan, 1990)<sup>7</sup>.

En 1994, el Gobierno presidido por el Dr. Rafael Caldera se propone un proyecto alternativo de país, con el propósito formular una estrategia de apoyo al nuevo modelo de desarrollo deseable y viable. En el cual define el desarrollo regional sustentable, como el estilo de desarrollo que busca la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población mediante un manejo racional de los recursos naturales. Con relación a la descentralización, le corresponde al Estado un rol decisivo en impulsar la participación colectiva. Desde esta perspectiva, se considera que los procesos de transferencias de competencias den lugar a nuevas y originales formas de asociación para compartir la gestión pública, en función del desarrollo regional sustentable (Cordiplan, 1995)<sup>8</sup>.

En 1998 el Gobierno presidido por el Comandante Hugo Chávez Frías define la estrategia de descentralización desconcentrada, incluida en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998)<sup>9</sup>, en aquellos aspectos que contribuyan con la imagen objetivo establecida y la estrategia de descentralización desconcentrada (Ministerio de Planificación y Desarrollo MPD,<sup>10</sup> 2001). El proceso de desarrollo regional sustentable y descentralización, se orienta a considerar el territorio como elemento fundamental para articular un modelo de desarrollo sostenible, a través de la estrategia de descentralización y desconcentración territorial. Esto procura la construcción de

---

<sup>7</sup> Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación “El Gran Viraje”, Oficina Central de Coordinación y Planificación CORDIPLAN, Enero 1990.

<sup>8</sup> Un Proyecto de País, Venezuela en Consenso. Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, Febrero 1995.

<sup>9</sup> Aprobado el 20 de Octubre por Decreto Presidencial

<sup>10</sup> Los antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo Regional, PNDR, 2001-2007 se encuentran en la propuesta contenida en el **Programa de Gobierno** presentado por el Presidente Hugo Chávez Frías en 1998.

una sociedad cuyas orientaciones fundamentales sean la democracia participativa, la transformación productiva y la equidad, en la búsqueda de un desarrollo más equilibrado y sostenible, para lo cual se establecen los consejos de coordinación y planificación de las políticas públicas.

Al respecto, la Constitución Nacional vigente determina la figura del Consejo Federal de Gobierno<sup>11</sup> como órgano encargado de instrumentar la planificación y la coordinación de las políticas (decisiones y acciones) para el desarrollo del proceso de descentralización y el desarrollo equilibrado regional (sustentable) de las distintas entidades públicas territoriales. El Consejo Federal estará integrado por el Vicepresidente Ejecutivo, Ministros, gobernadores, y un alcalde por cada Estado, y se establece una representación por parte de la sociedad organizada.

A nivel estatal, la Constitución prevé un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, conformado por el Gobernador, Alcaldes, directores estatales de los ministerios y representación de los legisladores electos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo a las indígenas. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo a lo que determine la ley (Artículo 166). A nivel municipal se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde e integrado por los concejales, los Presidentes de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones de vecinos y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley Artículo 182

Se hace necesario que el Ministerio de Planificación y Desarrollo, en función del desarrollo estratégico nacional, plantee un ámbito adecuado de integración (Consejo de Planeamiento Estratégico), para que las organizaciones representativas y gobierno reflexionen y formulen propuestas en torno al destino Venezuela, tal y como se viene generando en países como Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Brasil, entre otros. Esta coordinación de enlace (Consejo de Planeamiento Estratégico) entre las partes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las Comunidades organizadas, convergen en canalizar propuestas por las vías adecuadas, y prestan toda la colaboración que cada área le solicite para facilitar el estudio de los problemas prioritarios a nivel nacional, estatal y municipal (local).

---

<sup>11</sup> Artículo 185 de la Constitución Nacional.

***Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado***

---

Interrogantes: ¿Qué país queremos? ¿Qué consideramos prioritario? ¿Qué cosas aceptaríamos relegar en favor de otras que estimamos más importantes? Si se lograra discutir intensamente y acordar cuatro o cinco grandes ideas, se habría dado un paso decisivo. Cuando los fines son claros, la participación de la población tendrá fuertes implicaciones en el crecimiento de la demanda de vivienda, servicios de educación, salud, creación de puestos de trabajo, que sólo podrá ser atendida de manera adecuada en un escenario en el cual se produzcan cambios fundamentales.

Esa visión tiene que partir de la realidad y proyectarse hacia objetivos posibles y realizables, que reflejen los deseos y las aspiraciones del conjunto de la sociedad. Ningún pensamiento estratégico pasará del plano de los ejercicios académicos si no se sustenta en la participación social. Igualmente, los técnicos del Ministerio de Planificación y Desarrollo deben elaborar el diagnóstico, la propuesta de los recursos, la ejecución de las políticas y la evaluación de los resultados; pero en el inicio están los fines y los valores que deben surgir de la participación activa de los ciudadanos, en la propuesta de la Visión de País.

En Venezuela, tradicionalmente ha sido el gobierno central quien delinea la Visión de País, sin la participación activa de la sociedad civil, donde los técnicos del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) diseñan la visión del desarrollo a largo plazo, tal como se manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007:

“Esta visión de largo plazo busca establecer la dirección y la profundidad de los cambios requeridos y deseados en la adquisición y desarrollo del conocimiento y la información, el sistema que estructura la producción, las finanzas, el trabajo y el consumo, los procesos de justicia, legitimación y participación ciudadana, y otros tantos que deben implantarse” (MPD, 2001: 8).

A nuestro juicio, la instrumentación, por parte de la Asamblea Nacional, de la descentralización y el desarrollo regional sustentable, como política de Estado, ha quedado en suspenso. Se evidencia el desfase entre la aprobación de la Constitución (1999) y la de los instrumentos legales de planificación y coordinación, como se observa en el Cuadro No. 1, con las siguientes

leyes pendientes: Ley del Consejo Federal de Gobierno, Ley de Participación Ciudadana, Ley de la Hacienda Estadal.

La creación del órgano central de planificación y coordinación del proceso de descentralización y desarrollo regional sustentable, con la creación del Consejo Federal de Gobierno, y los consejos de planificación, están pendientes de instrumentar por la discontinuidad en el seguimiento de las políticas, por parte del organismo de planificación nacional (MDP), la Asamblea Nacional (AN), los gobiernos estadales y locales. Esta Coordinación, como enlace entre los poderes públicos, organismos de coordinación y planificación y de los órganos del poder legislativo y comunidades organizadas, no están en consonancia con lo previsto en la Constitución Nacional. No se cuenta con la viabilidad política para conjugar una visión de país, que a partir de la realidad se proyecte hacia objetivos posibles y realizables, que reflejen los deseos y aspiraciones del conjunto de la sociedad, donde todos los niveles de gobierno cooperen en el proceso de descentralización y desarrollo regional sustentable, que se base en la participación social, compromiso de la Visión de País.

### **LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE, POLÍTICA DE ESTADO Y VISIÓN DE PAÍS.**

El proceso descentralizador responde a un escenario político, económico, cultural y social; que deviene de una política descentralizadora que define una política pública, con la manifestación de la participación ciudadana. En tal sentido, la descentralización es la referencia a la contradicción entre el movimiento individual y el movimiento colectivo, que envuelve la razón de ser de un país. Por ello, la descentralización se asocia a la idea de la participación activa de las comunidades, o descentralización del poder en la gestión pública.

Entre los países de América Latina, Venezuela es el de más reciente data de integración al proceso de descentralización<sup>12</sup>. La Constitución vigente

---

<sup>12</sup> Ley de Descentralización y Delimitación de Transferencias del Poder Público 1989), fundamentada en la Constitución de 1961.

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

inscribe el proceso de descentralización como política de Estado<sup>13</sup>, y para efectos de su implementación le corresponde a la Asamblea Nacional<sup>14</sup> legislar sobre el Consejo Federal de Gobierno, órgano que le compete la planificación y coordinación de políticas y acciones, para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá la administración del Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas, dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones (desarrollo regional sustentable); a la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y al apoyo, especialmente, de la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo (Constitución Nacional, 1999, Artículo 185)..

En relación con el Desarrollo Regional, las iniciativas más serias en su promoción, en nuestro país, se manifiestan a partir de la década de los sesenta, cuando se crearon las primeras instituciones públicas y privadas, relacionadas con la materia. En 1969 se promulgó el Decreto de Regionalización Administrativa, el cual marca un enfoque conceptual distinto, con una percepción teórica más definida en cuanto a la regionalización (Natera, 1997).

“Durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1978) la regionalización del desarrollo pasa a constituir una política de Estado y se convierte en una de las líneas maestras para la concepción del Plan de la Nación, tal y como lo había sido en el gobierno anterior (Caldera)”. (CLAD, 1992).

---

<sup>13</sup> Constitución Nacional (1999): Artículo 158. La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales..

<sup>14</sup> Constitución (1999) Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional. 2. Proponer enmiendas y reformas a la Constitución, en los términos establecidos en esta Constitución. 3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional...

La vinculación entre la descentralización y el desarrollo regional, se expresa en el planteamiento del Constituyente que define, además del Consejo Federal de Gobierno, la creación de los Consejos Local de Planificación Pública, Consejos de Planificación y Coordinación de las Políticas Públicas.

Estos órganos de concertación, o consenso, buscan coordinar acciones y decisiones en materia del Estado y del Municipio, en lo que respecta a la formulación de proyectos de inversión, de una mayor exigencia de la sociedad, y de una mayor complejidad social, con la participación de la comunidad en la toma de decisiones

Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases, dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo, aprobadas por los Estados. En consecuencia, los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen, y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Igualmente, la ley creará mecanismos abiertos y flexibles, para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos organizados, los servicios que éstos gestionen y que demuestren su capacidad para prestarlos.

### **¿CUAL ES LA VISIÓN DE PAÍS QUE QUEREMOS PARA VENEZUELA?**

Venezuela, al igual que muchos países de América Latina, está de acuerdo en respaldar el proceso de democratización<sup>15</sup>, con una sociedad cada vez más articulada y activa, exigiendo participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas, su implementación, transparencia, control y evaluación; profundizar la descentralización del Estado y tender hacia el desarrollo sustentable. Urge repensar la democracia en la búsqueda de soluciones, que abiertas a la formulación de políticas innovadoras, donde la sociedad en su conjunto tenga una visión de su rol para la adopción de políticas apropiadas, que contribuyan con efectividad a la definición de una es-

---

<sup>15</sup> Hacia una nueva Visión de la Política Social en América Latina, desmontando mitos. Bernardo Kliskberg (2003) , documento incluido en la biblioteca digital de la iniciativa Interamericana de Capital Social, ética y Desarrollo. [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

trategia de desarrollo. Es cierto que para el ciudadano es urgente pensar en nuevas ideas, cómo diseñar políticas con presencia humana, cómo articular políticas económicas y sociales, cómo llevar adelante alianzas entre el Estado, empresas y sociedad civil, para mejorar la calidad de vida.

Esa visión tiene que partir de la realidad y proyectarse hacia objetivos posibles y realizables, que reflejen los deseos y las aspiraciones del conjunto de la sociedad. Ningún pensamiento estratégico pasará del plano de los ejercicios académicos, si no se sustenta en la participación social. Es necesario converger voluntades en un consejo integrador, generado por el sistema político y con el compromiso de todas las fuerzas políticas y de la sociedad civil, cuya determinación es un Consejo de Planeamiento Estratégico (CPE), en un ámbito adecuado para que las organizaciones representativas reflexionen y formulen propuestas en torno al destino Venezuela. Esta coordinación, con una bifurcación de enlace directo: 1) con los consejos de planificación y coordinación a nivel nacional (Consejo Federal de Gobierno), nivel estatal (Consejo de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas) y local (Consejo de Planificación Local) y, 2) con el Poder Legislativo, a nivel nacional (Asamblea Nacional), estatal (Consejos Legislativos y local (Cámaras Municipales).

Teniendo en cuenta los valiosos antecedentes institucionales, se deben canalizar tales propuestas por las vías adecuadas, donde se les preste toda la colaboración que cada área solicite, para facilitar el estudio de los problemas prioritarios a nivel nacional, estatal y municipal.

¿Qué País queremos? ¿Qué consideramos prioritario? ¿Qué cosas aceptaríamos relegar en favor de otras que estimamos más importantes? Hay que discutir intensamente y acordar cuatro o cinco grandes ideas fuerza, hacia un objetivo común. El inicio es el de incluir, lo más ampliamente posible, a los principales actores del sector público y privado. Para poder integrar objetivos y políticas, y catalizar acciones dentro y fuera del gobierno, el CPE debe integrar a los principales grupos interesados de la sociedad. Ningún sector o grupo debe tener más poder que otro en un proceso que es multisectorial. Por lo tanto, el CPE no puede estar integrado únicamente por miembros del gobierno, porque el gobierno, por sí solo, no puede hacer que el desarrollo sea sostenible, sin una participación social efectiva. De la misma

forma, un Consejo no puede ser efectivo si sus componentes están integrados únicamente por miembros de la sociedad civil, debido a que esto disminuye su habilidad de garantizar que el gobierno acatará las decisiones del Consejo e implementará sus recomendaciones. La continua interacción entre los miembros del gobierno y otros grupos interesados de la sociedad civil es esencial.

Avanzar hacia una Visión de País requiere direccionar, a partir del CPE, la profundización del proceso democrático, en la búsqueda del equilibrio económico, y la reactivación del aparato productivo en el marco de la justicia social y de una política incluyente; alcanzar el bienestar colectivo y potenciar el proceso de descentralización y desarrollo sustentable, en el marco de un compromiso por Venezuela.

#### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Las conclusiones orientan las interrogantes que aborda el trabajo y que identifican, primero, determinar cuál es la visión de país que plantea el gobierno de Venezuela; y segundo, describir las acciones impulsadas por el componente legislativo a través de la Asamblea Nacional, para dar respuesta a la descentralización como política de Estado.

En primer lugar, ¿Cuál es la visión de país que plantea el gobierno de Venezuela en función de la descentralización y el desarrollo regional sustentable? Se concreta en que la visión de un país debe estar fundamentada en el entendimiento de que el proceso de descentralización y desarrollo regional sostenible, como política de Estado, le compete a todos los ciudadanos, y que para su implementación se necesita del compromiso responsable que integre a la mayoría de los sectores para su ejecución.

El Gobierno de Venezuela, desde su perspectiva, ha planteado su visión de desarrollo, que busca establecer la direccionalidad de los cambios requeridos y deseados por el proceso transformador revolucionario, en función de adquirir y desarrollar el conocimiento y la información; el sistema que estructura la producción, las finanzas, el trabajo y el consumo; los procesos de justicia, legitimación y participación ciudadana, y otros que no precisa que deben implantarse. En esto ha consistido el trabajo de conciliar el pensamiento revolucionario, a través del Ministerio de Planificación y Desarrollo, y concebir la Visión de País, sobre la base del interrogante: ¿cómo salir

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

del laberinto?, vía partido de gobierno (Movimiento Quinta República MVR), quién participa en el diseño del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, fundamentado en “la Propuesta del Programa de Gobierno de Hugo Chávez para continuar la Revolución de Mayo 2000”.

Modificar la unidireccionalidad del régimen político en Venezuela, requiere del concurso de todas las fuerzas políticas, que convergen en el sistema político, para la conformación de un Consejo de Planificación Estratégico, para la descentralización y el desarrollo regional sustentable, que formule la visión de país; para ello es necesario un entendimiento común y funcional de lo que significa la descentralización y el desarrollo regional sostenible. Con la participación de representantes del Gobierno, el sector empresarial, las comunidades organizadas, el sector de trabajadores, los sindicatos y los gremios profesionales, para estén igualmente comprometidos, pues es la única forma como se pueden producir resultados en función de su propia sostenibilidad.

El resultado de los esfuerzos de la sociedad para lograr su sostenibilidad, depende de las decisiones que tomen las instituciones y los individuos, y el progreso depende del consenso que exista en la sociedad sobre el proceso y los objetivos del cambio. Este trabajo debe ser realizado integralmente, a nivel nacional, regional (dentro del contexto particular de cada región), estatal y municipal. El proceso de generar consenso entre un grupo heterogéneo es más lento y más difícil que la resolución de los asuntos a través del voto; sin embargo, el establecimiento del Consejo de Planificación Estratégica (CPE) para la Descentralización y el Desarrollo Regional Sustentable, es la instancia de consenso, donde las decisiones divididas no tienen mayor significado, porque simplemente reproducen las diferencias que dividen a una sociedad, sin ofrecer soluciones. El poder de un CPE se deriva de la autoridad ejercida por la sociedad civil, organizada con el propósito de búsqueda de consenso para la construcción de la Visión de País, y de participar en la selección de proyectos de inversión que deben estar inscritos en el mismo. El CPE debe actuar a través de otras instituciones, fundamentado en una función integradora, cual es el desarrollo del consenso que cruza los límites de los desacuerdos que han obstaculizado la acción en el pasado.

En segundo lugar, ¿Qué acciones adelanta el componente legislativo a través de la Asamblea Nacional para dar respuesta a la descentralización como política de Estado? Se plantea que la estrategia definida por el Gobierno central, para afianzar la nueva política de ordenación del territorio (desarrollo regional sustentable) y de descentralización desconcentrada, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2007), está enmarcada fundamentalmente en siete leyes : 1.Ley de Ordenación del Territorio, 2. Ley de Planificación, 3. Ley Orgánica y Ley Penal del Ambiente, 4.Ley de Gestión y Mitigación de riesgos, 5. Ley de Ordenación Urbánística, y 6. Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (MPD. 2001).

La respuesta dada por la Asamblea Nacional<sup>16</sup>, en concordancia con los lineamientos de política, emanados del Gobierno Nacional, evidencia: a) únicamente se ha aprobado la Ley de Planificación por Decreto-Ley Habilitante (2000); b) la Ley de Ordenación del Territorial y Turística conjuga las leyes de Ordenación del Territorio y la de Ordenación Turística, sancionada en primera discusión (2002) (Ver Cuadro No. 4); c) Ley Orgánica y Ley Penal del Ambiente y la Ley de Gestión y Mitigación de Riesgos y d) la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (Ver Cuadro 1), que fue reformada en los artículos 14 y 15, manteniendo el resto del cuerpo legal sin modificación (Ver Cuadro 5). En consecuencia, la LDDTC se mantiene vigente y sin instrumentarse como Política de Estado, conforme a lo establecido en los artículos 4, 157, 158 y 165 de la Constitución Nacional.

El proceso de descentralización no ha avanzado significativamente en el período 1999-2003, en virtud de la indefinición, por parte del Gobierno Central, al no impulsar la reforma de la LDDTC, atendiendo a la política de Estado, contemplada en la Constitución Nacional. Igualmente, están pendientes por aprobar la Ley del Consejo Federal de Gobierno (Cuadro 1) y la Ley de Hacienda Estadal (Cuadro 2), normativa fundamental que rige la planificación y coordinación del proceso de descentralización y desarrollo regional sustentable y el financiamiento, a través de la definición de tributos por parte de los Estados, para acometer la solicitud de nuevas transferencias de competencias. En este orden, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana fue aprobada en primera discusión en fecha 29 de noviembre 2001.

---

<sup>16</sup> véase: [www.asambleanacional.gob.ve](http://www.asambleanacional.gob.ve)

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

Del análisis de la gestión de la Asamblea Nacional se desprende que para el año 2003 está vigente lo aprobado por la plenaria el 18 de julio de 2002, correspondiente a la agenda básica legislativa de las sesiones del 2002, con un total de 75 proyectos de ley, de los cuales 33 son nuevos y 42 ya han sido sometidos a la primera discusión. Situación que se ha mantenido estable en lo que respecta al año 2003, con muy pocas modificaciones. Los textos legales están distribuidos entre 15 Comisiones Permanentes y 6 Comisiones Mixtas. Dejando constancia que para el año 2003 están pendientes, por parte de la Comisión de Participación Ciudadana, cinco leyes, entre ellas la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la reforma parcial de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la de Participación Ciudadana. Mientras que la Comisión de Finanzas estaría a cargo de la Ley de Hacienda Pública Estatal, de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y la Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AMAYA, Mauricio (2001). **Visión País, Misión País.** <http://www.colombia.analitica.com/economia/9980191.asp> 23 Abril. Analítica Colombia
- ANINAT U., Eduardo (1999). **Hacia una Visión Humanista del Desarrollo Económico y Social.** Clase Magistral Ministro de Hacienda de Chile 14 de Mayo. <http://www.udec.cl/~aldeanro6/clasemagistral.htm>
- ASAMBLEA NACIONAL (2003). **Agenda Legislativa contempla debate de 75 proyectos de Ley.** En línea: <http://www.asambleanacional.gov.ve>
- BOISIER, Sergio (1991) **La Descentralización un tema difuso y confuso.** Citado por Finot, Iván en: Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América latina. En línea: <http://www.clad.org.ve>
- BREWER C., Allan (1991) **Descentralización Política en Venezuela: 1990, el inicio de una reforma.** En el libro: Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. Editor: Dieter Nohlen.
- CEPAL (1991) **El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente.** Citado por Finot, Iván en: descentralización en

América Latina ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?  
<http://www.clad.org.ve>

CEPAL(1992) **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**. Citado por Finot, Iván en: descentralización en América Latina ¿cómo conciliar eficiencia con equidad? <http://www.clad.org.ve>

COMBELLAS, Ricardo. (1996) **La arquitectura de nuestra Constitución es Centralista**. En el libro: La Descentralización en Venezuela. Editor: LeónSarcos

CONSEJO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CLAD) (1992). **Experiencias de Modernización en la Organización y Gestión del Estado**. Datos Básicos de la estructura Político Administrativa Venezolana. <http://www.clad.org.ve> [wwwnew/proceso/siareweb/inn1.html](http://wwwnew/proceso/siareweb/inn1.html)

CORDIPLAN-Oficina Central de Coordinación y Planificación (1990). **Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación “El Gran Viraje”**, Enero.

CORDIPLAN-Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (1995). **Un Proyecto de País, Venezuela en Consenso**.Febrero.

DE LA CRUZ, Rafael. (1991) **La Descentralización en Venezuela: Un reto para la Gestión del Estado**. Antecedentes y Perspectivas. En <http://www.platino.gov.ve>

DOS SANTOS, Teotonio (1975).**"La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia de America Latina"** En: Helio Jaguaribe y otros. La Dependencia Político-Económico de América Latina, Siglo XXI. Editores, S.A., México

GAVIRIA, César (1999). **El Programa de Cooperación en Descentralización y Gobierno Local**. Seminario organizado por el Banco Interamericano del Desarrollo sobre “El Desafío de la Descentralización, considerando la experiencia Europea y Latinoamericana”, París, Francia, 12 de Marzo. <http://www.upd.oas.org/Decentralization/Spanish/homespan.htm>

HAEFNER, Carlos(2000) **La Descentralización y la Planificación regional ¿Ejes de la Modernización y la Gestión Pública?** En lineat: <http://www.rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad03/paper01.htm>

KLIKSBURG, Bernardo (2003). **Hacia una nueva visión de la Política Social en América Latina, desmontando Mitos**. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la iniciativa interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. En: Ética y Desarrollo. [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica) .

*Maritza Ávila Urdaneta, Niria Quintero y Sandra Ramírez Pinzón. ¿Descentralización y desarrollo regional sustentable? Interrogante de una política de Estado*

---

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2001). **Lineamientos Generales del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007**. Imprenta de la Presidencia de la República. En línea: [www.mpd.gob.ve](http://www.mpd.gob.ve)

NATERA, Fernando. (1997) **El Desarrollo regional: una alternativa frente a la crisis**. En el libro: *La Descentralización en Venezuela*. Editor: León Sarcos

NOLTE, Detlef (1991) **Procesos de Descentralización en América latina: un enfoque comparativo**. En el libro: *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del Sur*. Editor: Dieter Nohlen  
OEA (2003). **Vigencia de la OEA**. Documento preparado por la Misión de Chile con motivo de XXXIII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Junio.

PITCH M. Ramón (2002). **Los Retos del Desarrollo Sostenible en América Latina**. Miembros de la REDEM y Trabajos Disponibles. Cuba.

<http://redem.buap.mx/MIEMBROS%20.html>

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial No. 36860 del 30-12-1999