

Cuestiones Políticas No. 20, 1998, 91-114  
IEPDP-Facultad de Ciencias Jurídicas  
y Políticas - LUZ ISSN 0798 - 1406

## El sentido de la reforma política en Colombia y Venezuela\*

Eduviges Morales Villalobos\*  
Nila Leal González  
Edith Mabel Cuñarro Conde

### Resumen

Venezuela y Colombia se encuentran inmersos en procesos de transformación del aparato del Estado. Ambos países han diseñado las líneas maestras de sus respectivos proyectos de reforma política, concibiéndolos de acuerdo con sus particularidades y en función de ciertos fines, así como los mecanismos e instrumentos para viabilizarlo. El objetivo del presente artículo es efectuar un análisis político comparativo de la descentralización en algunas de sus aristas fundamentales, en particular en lo referente a participación ciudadana y a descentralización fiscal, buscando desentrañar el sentido de la Reforma Política planteada.

El trabajo sostiene que los cambios políticos propuestos en Colombia y Venezuela se caracterizan en la praxis sociopolítica en el traslado de funciones que hasta ese momento eran propias del Estado, hacia la sociedad civil. Se concluye que, a pesar de las diferencias entre ambos países, los procesos instrumentados, en el fondo, tienden hacia un propósito común: la privatización de la democracia.

**Palabras clave:** Colombia y Venezuela; Reforma Política, Descentralización, Privatización, Democracia.

Recibido: 01-06-98 • Aceptado: 15-70-98

Investigadoras del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Telefax: (061) 596676. E-mail: iepdp@luz.ve. Apartado Postal 526 .

- \* Este trabajo forma parte del Programa de Investigación "Los Procesos Descentralizadores en América Latina: Venezuela y Colombia. 1a.- Fase financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la Universidad del Zulia.

# The Sense of Political Reform in Venezuela and Colombia

## Abstract

Venezuela and Colombia find themselves immersed in the process of transforming their governmental systems. Both countries have designed the general outline of their respective state reforms, conceiving them according to their respective particularities and as a function of certain goals and the mechanisms and instruments necessary to make them viable. The objective of this paper is to develop a comparative political analysis of the decentralization process in some of its fundamental reference points, and in particular those which refer to citizen participation and fiscal decentralization, with the intention of finding some sense or wisdom behind the proposed reforms.

This paper argues that the political changes proposed in Colombia and Venezuela are characterized in the practical social-political sense in the transfer of functions which were up until now of public nature, to civil society. The conclusion is that although there are some differences between the two countries, the processes instrumented basically tend towards the same goal: the privatization of democracy.

**Key words:** Colombia and Venezuela, Political reform, Decentralization, Privatization, Democracy.

## Introducción

En las últimas dos décadas del Siglo XX, la vida socio-política de los Estados se ha visto afectada por profundos cambios que han marcado tanto sus interrelaciones a nivel planetario, como la dinámica de las regiones y localidades que los integran. La región latinoamericana en el marco de estas transformaciones ha resultado inmersa en procesos de reforma política a fin de adecuarse a la dinámica derivada de la nueva relación Estado-sociedad que impone esta realidad. En Colombia y Venezuela diferentes propuestas fueron formulados a partir de la década de los ochenta, como estrategias pertinentes para la redefinición de las relaciones Estado-sociedad en el nuevo contexto internacional.

En ambos países la descentralización se ha vinculado con la reformulación de la democracia, entendida como la posibilidad de la mayoría

de los ciudadanos de participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que conciernen a su vida. Dadas sus particulares condiciones socio-políticas e históricas, el grado de complejización creciente de sus sociedades y las cambiantes condiciones del entorno nacional e internacional se hacía necesaria una reforma política que hiciera posible el enfrentamiento del clientelismo y la concentración del poder. Bajo esta circunstancia la descentralización política-administrativa y fiscal, fueron consideradas en ambos países como estrategias pertinentes para la re-institucionalización y relegitimación del Estado.

La Constitución Política Colombiana de 1991, estableció la participación ciudadana como elemento definitorio del Estado, de esta manera la democracia participativa asume la forma de un dispositivo intrínseco de la reestructuración que implica hacer de la participación ciudadana la instancia primordial para controlar la actividad y los instrumentos hacendísticos.

En cambio la Constitución Venezolana de 1961, estableció la democracia representativa en el marco de un Estado intervencionista. La reforma política pautada conforme a la estrategia descentralizadora amplía los mecanismos de representación y participación adecuándolos a las nuevas tendencias.

No obstante, la declaración de estos objetivos a nivel del discurso político e inclusive en el plano normativo, se observa la tendencia en Colombia y Venezuela hacia la privatización de las políticas públicas.

En este sentido, al margen de los diversos modos en los cuales se ha conceptualizado la privatización, entenderemos por tal aquellos procesos encaminados a operar la transferencia de funciones concebidas como tradicionalmente propias del Estado, hacia organizaciones del ámbito de la sociedad civil, lucrativas o no.

Sostenemos que en Colombia y Venezuela, a pesar de las diferencias conceptuales, en el fondo de las Reformas Políticas propuestas e implementadas, subyace la tendencia hacia la privatización de la democracia. En el sentido de que no hay un cambio cualitativo de la democracia, en cuanto a su profundización, sino un cambio en los mecanismos e instancias, de forma que se opera un traslado de funciones que no comporta toma de decisiones.

En este artículo se analizarán en forma comparada los procesos participativos iniciados en Colombia y Venezuela, para establecer sus

características a través del estudio de semejanzas y diferencias de los procesos de reorganización del aparato del Estado, tanto desde la perspectiva de los mecanismos e instancias de la participación ciudadana, como desde los mecanismos e instancias de la descentralización fiscal.

## **1. Participación ciudadana en Colombia y Venezuela: ¿Democracia participativa o privatización de la democracia?**

Una mayor diversificación de los centros de gravedad de la democracia y de sus instituciones y organizaciones constitutivas debería conducir a distribuir más equitativamente los recursos políticos, sociales y económicos, lo que permitiría la profundización de la democracia, esto es, la posibilidad de la mayoría de los ciudadanos de intervenir en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos que conciernen a su vida. Bajo esta concepción de profundización de la democracia la participación implicaría, no sólo la ampliación cuantitativa y cualitativa de mecanismos, instancias y actores, sino fundamentalmente la recomposición cualitativa que además de lo político abarque lo social y lo económico. En la teoría, la participación en las Reformas Políticas promovidas en Colombia y Venezuela, se debería traducir, además de en la ampliación de los instrumentos de elección de los gobernantes, fundamentalmente; en una mayor incidencia de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, influencia que sería viabilizada a través de novedosos mecanismos participativos que ampliarían los espacios públicos de deliberación acerca de la orientación política del gobierno contribuyendo a hacer la democracia más participativa.

A continuación, a través de la evaluación de los procesos descentralizadores colombiano y venezolano, nos proponemos determinar si se impulsó en realidad una democracia participativa o una privatización de la democracia.

### **1.1. Mecanismos e instancias de participación ciudadana**

A mediados de la década de los 80, Colombia y Venezuela inician procesos de Reforma Política enmarcados, alegan los reformadores, en la necesidad de buscar una nueva relación Estado-Sociedad Civil, donde se extendiera el poder, que hasta ahora había sido ocupado casi exclusivamente por la sociedad política, al campo de la sociedad civil en sus di-

versas articulaciones. Esto implicaba, por un lado, los procesos de descentralización político-administrativa del Estado, y, por otro, la promoción y estímulo de la participación ciudadana a través de la creación de una serie de instancias y mecanismos destinados a promover la participación. Para poner en marcha las reformas políticas fue necesario promulgar una serie de leyes y reglamentos que regularan estos procesos.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 (vigente) asume como elemento definitorio del Estado la participación ciudadana y comunitaria (art. 1), a partir de la incorporación de la participación como principio constitucional. Es obligación del Estado, defenderla y promoverla en todas las actividades de la vida pública (art.2). Así mismo, la participación del pueblo en las decisiones se convierte en definición de la soberanía, al establecer que el pueblo la ejercerá en forma directa o por medio de sus representantes (art.3). A partir de allí, la Constitución Colombiana reconoce múltiples derechos de participación económica, política y social, cultural y territorial, y, establece similares mecanismos, instancias y obligaciones a la promoción de la participación ciudadana y comunitaria en las políticas públicas y de interés común; participación ésta, que es definida como un derecho y un deber del ciudadano. La Carta colombiana de 1991, sienta las bases para el tránsito de la democracia representativa hacia la democracia participativa. De esta manera, se pretende generar un nuevo modelo de organización de la sociedad, en el cual la participación es principio organizativo por excelencia, se constituye en el mecanismo de articulación de las relaciones sociales, del Estado con los ciudadanos y de éstos entre sí<sup>1</sup>. Para lograr ese fin, se establecen tres maneras de modificar las relaciones Estado-Sociedad Civil a través de la participación: de gestión directa de la administración pública, de cogestión de los servicios públicos, y de delegación sobre los ciudadanos de responsabilidades o cargas que antes eran asumidas por el Estado. Sobre la base de la Constitución Colombiana del 91, se han promulgado: la Ley de Participación, la Ley de Modernización y Funcionamiento de los Municipios, entre otras, que junto a Decretos, Reglamentos y actos legislativos diversos normatizan el funcionamiento de las distintas asociaciones (Díaz Arenas, 1993).

1 Véase Constitución Política Colombiana (1991): Artículos 164, 105, 106, 140, 155, 170, 259, 375 y 378.

En Venezuela, la Constitución de 1961 (vigente) consagra la democracia representativa (art. 3º). La participación política ha sido concebida en dicha legislación desde una perspectiva electoral, es decir, en términos de la selección de los gobernantes (derecho a elegir) y de la postulación a los cargos (derecho a ser elegido), quedando en un plano marginal la expresión de la participación a través de la influencia que la comunidad pueda ejercer en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas (Alvarez B., Morales V. 1998) (Cuñarro Conde, 1996).

La participación se establece en el texto constitucional venezolano en forma indirecta, es decir, susceptible de desarrollarse a través del sufragio con la mediación de los partidos políticos. Salvo, las disposiciones contenidas en los Artículos 246 y 165, relativos a la consulta popular directa y obligatoria en sus efectos, en el caso de reforma de la Constitución; de la iniciativa popular de las leyes y de la posibilidad de establecer organismos de carácter consultivo con la participación de los particulares, el mecanismo anteriormente señalado; el sufragio, es el fundamental en el texto constitucional y determina la incidencia de los ciudadanos en la conducción política de la vida nacional.

Con la Reforma Política que se adelantó en Venezuela, a partir de 1989, se promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual estableció una serie de mecanismos de participación a escala municipal, como la iniciativa legislativa local, el recurso del referéndum, la solicitud de reconsideración de ordenanzas y la revocatoria del mandato del Alcalde. Además pueden mencionarse los Cabildos Abiertos y la pérdida de investidura de los alcaldes y de los concejales<sup>2</sup>. En el marco de esta nueva legislación municipal se estableció el Reglamento para la participación-gestión por medio de las Asociaciones de Vecinos.

Entre los proyectos de Reforma Política, colombiano y venezolano, existe una singular coincidencia. En ambas propuestas aparecen por un lado, organizaciones de la sociedad civil institucionalizadas legalmente como mecanismos de participación ciudadana: Juntas de Acción Comunales (Colombia) y Asociaciones de Vecinos (Venezuela); y por otro lado, otras entidades insertas en la estructura organizativa municipal a los cuales las leyes también definen como instancias de participa-

2 Véase Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989) de Venezuela: Artículos: 69, 174, 175, 176 y 179.

ción de los ciudadanos, las Juntas Administradoras Locales (Colombia) y las Juntas Parroquiales (Venezuela)<sup>3</sup>.

La acción comunal y vecinal aparece incorporada en los dos sistemas políticos a partir de 1958, esto es, forma parte de las reformas institucionales y políticas que el Frente Nacional en Colombia y el Pacto de Punto Fijo en Venezuela, se establecen en aras de modernizar la estructura institucional. El impulso para la organización y participación de las comunidades en ambos países, fue uno de los programas concretos dirigidos institucionalmente desde ese momento<sup>4</sup>. Las organizaciones comunales y vecinales tienen en Colombia y Venezuela un carácter ambiguo, al mismo tiempo que son formas de organización de las cuales se aspira sean autónomas, dependen de las regulaciones, apoyo y manejo de las instituciones estatales. Tal condición ambigua las acompaña en su posterior evolución.

Las actividades de las asociaciones vecinales se han desarrollado en el ámbito local, en el entorno más próximo a las comunidades. Las Juntas de Acción Comunal en Colombia y las Asociaciones de Vecinos en Venezuela son agrupaciones de personas que conviven en un mismo ámbito territorial dentro del Municipio y que se asocian en procura de resolver los problemas que afectan la vida local. Su actividad se relaciona fundamentalmente con el régimen municipal en el cual se han creado otras instancias, como las juntas Administradoras Locales (J.AL.) en Colombia y las Juntas Parroquiales (J.P.) en Venezuela, entes auxiliares del municipio y cuyos objetivos son similares en ambos países: recuperar la estabilidad del sistema a través de la incorporación de liderazgos locales, aliviar al Estado central de cargas excesivas, (por ejemplo, la supervisión de los servicios), así como extender el brazo institucional

- 3 Las comparaciones de las Juntas Administradoras Locales en Colombia y de las Juntas Parroquiales en Venezuela, se basan en estudios anteriores sobre la normativa que las rige, así como sobre trabajo de campo llevado a cabo en Colombia y Venezuela a través de Entrevistas Exploratorias. Ver Edith Mabel Cuñarro, *Comunidad y Gestión Local. Las juntas administradoras locales en Colombia y Venezuela*. 1990. Revista *Cuestiones Políticas* N° 6, pp. 70 a 93, CIEPA-CONDES-Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- 4 En diversos países de América Latina en las décadas de los cincuenta y sesenta, se implementaron programas de desarrollo de las comunidades promocionados por organismos internacionales: CEPAL, ALIANZA PARA EL PROGRESO y otros.

a espacios sociales no ocupados anteriormente, todo esto mediante la estrategia de organizar a la sociedad civil para que asuma roles que hasta el momento, estuvieron en manos del Estado (Leal, 1992: 250).

Entre los entes auxiliares del Municipio (J.A.L. y J.P.) y las asociaciones vecinales existen claros puntos de contacto, funciones a ser cumplidas al unísono y evidentes relaciones recíprocas. Ambas organizaciones, las vecinales y las municipales, propician y desarrollan actividades relacionadas con el diagnóstico de las necesidades socio-económicas de la comunidad de su ámbito. Son organizaciones por cuyo intermedio se aspira, pueda circular la información indispensable para que la población respectiva proporcione datos para la toma de decisiones, a fin de jerarquizar prioridades sobre asuntos públicos que le atañen. Son instancias que producen información para los municipios, pero que no están en conocimiento acerca de la política, la administración y la economía nacional y municipal para hacerles llegar estas orientaciones a todos los ciudadanos. Por tanto, se considera que los ciudadanos de cada localidad, deberán continuar su proceso de organización en asociaciones vecinales (Juntas de Acción Comunal en Colombia y Asociaciones de Vecinos en Venezuela) y deberán aprender a relacionarse con los entes administrativos municipales más inmediatos (J.A.L. En Colombia y J.P. En Venezuela), hasta convertir ambas instancias en mecanismos concertados con el objetivo de defender los intereses locales.

El crecimiento de la acción comunal y vecinal en Colombia y Venezuela ha sido continuo a lo largo de las tres décadas de su existencia. En Colombia a medida que se consolida la organización vecinal, la intermediación de los partidos en la relación Estado-Sociedad se convirtió en eje de funcionamiento de estas organizaciones. A ello ayudó la confusa organización institucional. La racionalidad político clientelista explica el funcionamiento de una Oficina de Acción Comunal encargada del control de las juntas vecinales, sin recursos, y sujeta a tres regímenes administrativos diferentes y simultáneos, (nacional, departamental y municipal). El control institucional si bien se justificaba en términos técnicos y de supervisión, necesarios por parte del Estado, obedecía a una fuerza superior determinada por los intereses partidistas. La labor técnica de promoción y supervisión ha sido posible gracias a lo que estas organizaciones representan para reproducir el capital electoral (Leal y Dávila, 1994: 219).

En Venezuela, la organización vecinal también ha estado sujeta a la mediatización de los partidos en su relación con el Estado. Para la su-



pervisión y promoción de las Asociaciones de Vecinos, se ha creado, en los Municipios de las grandes ciudades, la Unidad de Desarrollo y Promoción Comunitaria, oficina que depende específicamente de la Alcaldía y que filtra la información y la provisión de recursos de acuerdo a simpatías partidistas e intereses electorales (Leal, 1992: 172). Aún reconociendo que las organizaciones de las comunidades generan una dinámica socio política propia con sus actividades -la cual depende de características y condiciones particulares-, la forma como han venido siendo cooptadas y mediatizadas, limita las posibilidades de desarrollar manifestaciones autónomas. Las comunidades organizadas encontraron que la fórmula prácticamente exclusiva para acceder a las soluciones parciales de sus necesidades materiales es a través de los partidos y con la aceptación de las reglas impuestas por el sistema clientelar. Los aspectos relacionados con la capacitación, con el desarrollo de actividades participativas y de conciencia comunitaria quedaron relegados a un plano secundario, en ambos países.

La diferencia que existe entre las actividades que realizan las Juntas de Acción Comunal en Colombia y las Asociaciones de Vecinos en Venezuela está en estrecha relación a la naturaleza y carácter asignado a estas organizaciones. Las Juntas de Acción Comunal en Colombia funcionan, más como empresas corporativas que contratan con el Estado o con organismos multilaterales, así como receptoras de recursos y ejecutoras de obras. Es más clara aquí la orientación neoliberal hacia la transformación de la relación entre el Estado y la sociedad civil, concibiendo a ésta como un conjunto de individuos que se organizan para gestionar recursos que solucionen problemas locales y que sean administrados con transparencia. Esta labor implica un difícil y complejo proceso para la consecución de los recursos, cobro y posterior ejecución de la obra contratada con el Estado, quien en definitiva determina el tipo de obra y el monto asignado, el cual generalmente es de menor cuantía. Las Juntas de Acción Comunal sólo gestionan, no deciden sobre las obras que realizan, es decir, cumplen con el objetivo de descargar al Estado de tareas, pero no con el de profundizar la democracia ampliando el poder de decisión de las mayorías. También supone, por un lado, que las juntas deban cumplir con innumerables requisitos formales y burocráticos, y, por otro lado, que las comunidades requieren la asesoría de los promotores para cumplir los trámites, lo cual asegura el control partidista sobre tales organizaciones.

En Venezuela, las Asociaciones de Vecinos en su carácter de organizaciones reivindicativas de los intereses locales, tienen como actividad fundamental gestionar ante los organismos institucionales, principalmente los municipales, la atención y solución de los problemas de servicios públicos, vivienda, seguridad personal. Tienen también el carácter de asociaciones colaboradoras de los organismos encargados en la administración de estos servicios, y pueden proponer ante los órganos públicos competentes planes y programas para el mejoramiento de la calidad de vida en su ámbito regional señalando prioridades, pero sus propuestas no tienen carácter vinculante lo cual evidencia que, lo mismo que las colombianas, no tienen poder de decisión sino sólo de cogestión limitada. Cumplen estas asociaciones con el objetivo de descargar el Estado y al Municipio de ciertas responsabilidades pero no hay delegación de poder (Leal, 1996:71).

Es de destacar, la semejanza que en Colombia y Venezuela tienen la organización comunal y vecinal en cuanto a que el funcionamiento de estas organizaciones ha dependido y se ha reducido al interés, preocupación y dedicación de las personas elegidas para conformar las Juntas Directivas en cada período. Existe coincidencia, en que alrededor de esta situación se ha desenvuelto prácticamente lo referente a la participación de la sociedad civil en ambos países. En pocas organizaciones comunales y vecinales se realizan asambleas generales periódicas. Lo común, ha sido que la Asamblea se reúna solamente para elegir directivos, quedando reducidas las actividades de las organizaciones vecinales y comunales a las reuniones periódicas de cada Junta Directiva, la mayoría de los ciudadanos no participa efectivamente, sino que delega su responsabilidad en un pequeño grupo dirigente.

Igualmente es constatable la presencia partidista en las Juntas Directivas, la existencia de federaciones y confederaciones vecinales afiliadas a los partidos políticos, hace evidente la mediatización entre la actividad de las organizaciones vecinales y las organizaciones políticas, y, esto no ha cambiado en los últimos años por más que se pregone, en ambos países, que el sistema clientelar ha llegado a su fin.

Las Juntas Administradoras Locales en Colombia y las Juntas Parroquiales en Venezuela no cumplen la función de auxiliares administrativos del Municipio, porque éstas les han sido delegadas sólo en algunas zonas (en Colombia en Bogotá, Cali, Pasto, Medellín y Pereira y en Venezuela en Caracas, Valencia, Maracaibo y Caroní, fundamentalmente)

pero en ninguna de ellas todavía, estos organismos tienen una relación fluida ni con las autoridades municipales ni con las asociaciones civiles de su jurisdicción (Alvarez, Cuñarro, Morales y González, 1992: 143)<sup>5</sup>. Su creación, en el marco de la Reforma Política ha traído algunos beneficios: han ampliado la élite política con nuevos representantes venidos en su mayoría de sectores populares, han despertado la vida municipal -ya que su existencia cuestiona la eficacia de Alcaldes y Concejales que en muchos casos les temen-, y han viabilizado la emergencia de liderazgos que se encontraban asfixiados por el monopolio del poder que ejercía la élite política ya consagrada. En el corto período de funcionamiento que tienen tanto las Juntas Administradoras Locales en Colombia como las Juntas Parroquiales en Venezuela, no han logrado ampliar la democracia a nivel local, lo que obedece al carácter consultivo que detentan, así como a la imposibilidad de un manejo presupuestario suficiente y autónomo, la cual ha tenido como resultado al apatía de la comunidad local que no las considera organismos capaces de influir en las decisiones políticas que les conciernen (Leal, 1997: 93).

## **2. La descentralización fiscal en Colombia y Venezuela**

La complejidad propia del proceso de descentralización fiscal supone para Colombia y Venezuela acciones y reacciones de los sectores intervinientes, en los distintos niveles en el que éste deviene en la realidad y de los cuales la parte fiscal es sólo un aspecto, pero una parte fundamental, puesto que en última instancia la existencia o no de los medios financieros, idóneos, suficientes y oportunos se constituye en una cuestión básica del problema, que en definitiva puede limitar o ser altamente condicionante de los procesos participativos (Dugas, 1992, Brewer, 1994, Morales, 1996; Salamanca, 1997).

5 En idéntico sentido puede consultar: Alvarez y Cuñarro, 1992. Transición Democrática y Participación Comunal (el caso de las Juntas Administradoras Locales en Colombia). Ponencia en I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política. Santiago de Chile (Chile) y Alvarez, Cuñarro, Morales y González, 1992. La Reforma del Estado y las Juntas Parroquiales en el Nuevo Modelo de la Descentralización del País: ¿Un reto a la Descentralización? Cuestiones Políticas N° 9. CIEPA-FCJP-LUZ. Maracaibo (Venezuela): 131 - 146.

Realmente la comprensión integral de la descentralización, en cuanto a sus alcances fiscales, estriba en considerar los dos aspectos básicos de la gestión fiscal del Estado: la percepción de recursos y el empleo que de éstos se haga vía ejecución del gasto público. En efecto, se afirma que una de las aristas fundamentales del proceso de descentralización es la fiscal, significativamente más estudiada que otras (Política, Organizacional, Institucional) no sólo por los funcionarios y dependencias gubernamentales, sino también por las agencias multilaterales, pero respecto de la cual la praxis impone un replanteamiento constante y permanente, puesto que el alcance de la descentralización en el plano fiscal, requiere un nuevo modelo de distribución de los recursos disponibles a escala de las instancias menores de gobierno (regional y local) y el cual no puede ser comprendido meramente como un cambio en las competencias de un nivel a otro, aparejado de la necesaria provisión de recursos financieros, sino que tienen necesariamente que conducirse hacia una revisión de los criterios de asignación de tales recursos y de redistribución del ingreso nacional (De La Cruz, 1994; Cifuentes Noyes, 1996).

De acuerdo con la conceptualización que hemos asumido en el presente artículo de la privatización, afirmamos que en el plano fiscal, comprendiendo sus dos vertientes, aquella se evidencia de dos maneras: la tendencia a la aplicación práctica del principio del beneficio en la distribución de las cargas tributarias, es decir, la conexión necesaria entre el pago de los tributos y los usuarios de los servicios públicos, por una parte; y por la otra, en el traslado del ejercicio a la comunidad de las funciones de control de ejecución de los servicios y obras públicas (control comunitario o vecinal).

### **2.1. Instrumentos normativos e instancias de la descentralización fiscal**

En efecto, la Constitución Colombiana de 1991 estableció claramente los principios en la asignación de los recursos públicos: la planeación estratégica y situacional, privilegiando objetivos concretos bajo el imperio del equilibrio financiero. El Estado pretende "reducirse". Su labor es simplemente reguladora, dejándole a las fuerzas del mercado el triunfo de las dinámicas más exitosas en cada sector. La función de la comunidad es la de validar las políticas públicas mediante su participación consultiva (art.34). Las entidades territoriales asumen en este marco el derecho de gobernarse por autoridades electas, ejercer las compe-

tencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (art.287). La Constitución Colombiana se planteó un modelo en que la mayor precisión posible sobre las capacidades reales de ejecución de políticas públicas por los entes territoriales sea el criterio fundamental para la generación, evaluación y modificación del ordenamiento territorial.

Desde 1983 se implementaron medidas para fortalecer las haciendas departamentales y municipales (Ley 14 de 1983) y después se incrementaron las transferencias del gobierno central hacia las administraciones municipales (Ley 12 de 1986). La justificación de las reformas se concentró en la necesidad de mitigar al gobierno central de sus excesivas funciones y responsabilidades, producto de lo cual en él se centralizaban en grado elevado los ingresos tributarios. Se entendía que, en el fondo, las medidas legislativas que se dictarían se encaminarían en primer lugar, a hacer más activa la vida política de los departamentos y de los municipios, y luego en una segunda etapa, a obtener la modernización de sus administraciones y el fortalecimiento de sus haciendas públicas. Esta concepción se extendió hasta la reforma municipal la cual se identificó desde sus inicios en 1986 con estos tres aspectos de la descentralización: política, administrativa y fiscal (Moreno Ospina, C. 1998).

Se produjeron, entonces, una serie de leyes en este sentido (Acto Legislativo Nº 1; Ley 76 de 1983; Ley 11 de 1986; Ley 12 de 1986 y otras) a través de las cuales se pretendía una reforma integral que incrementara la participación ciudadana, modernizara la administración y acrecentara la existencia de los recursos que se necesitasen para respaldar el proceso. El soporte técnico de la reforma lo constituyeron los informes de la Misión Bird-Weisner (Bird, 1990), durante la gestión de Turbay Ayala y el estudio de la Comisión del Gasto Público. Ambos estudios eran coincidentes en expresar, por una parte, la necesidad de reanimar al Municipio como célula básica del ordenamiento jurídico colombiano y por la otra, en concluir en la necesidad de mitigar o al menos detener, el acentuado proceso de concentración de funciones y de responsabilidades para la prestación de servicios comunitarios en manos del nivel nacional de la administración y paralelamente enfrentar la centralización de recursos públicos en las arcas del gobierno central.

La reforma del sistema de financiamiento de las entidades menores debería presentar un marcado sesgo hacia la búsqueda de la institu-

cionalización de un sistema de cogestión de los ingresos públicos dentro del marco de la descentralización, las responsabilidades descentralizadas son sufragadas mediante transferencias. En Colombia a partir de la Reforma de la Constitución en 1991, otorga rango constitucional, tanto al proceso de descentralización como a las bases de un sistema de financiamiento y de un régimen de copartición de los Departamentos y Municipios en los ingresos del gobierno federal con la consagración de mecanismos legales para desarrollar este esquema fundamental.

El Sistema de Traserencias está regulado a nivel Constitucional (4. Título XII Constitución Colombiana). La Constitución Colombiana también establece los criterios que deben orientar la Ley Orgánica de Descentralización: La Potestad Tributaria reside en el Congreso (art.150 N°.12) y pueden destinarse tributos para uso de la entidades territoriales (art. 313), en el situado pueden participar los municipios en atención a ciertos indicadores, las entidades territoriales pueden contratar crédito externo (art.295). Existe la posibilidad de participación directa de los Municipios en los ingresos ordinarios de la Nación (art.357). Este modo tan particular, utilizado en la Constitución Colombiana para definir los niveles de competencias ha sido bastante criticado, ya que se afirma, que al no expresar con claridad las mismas y reconocer ciertas funciones generales o papeles de los distintos niveles de gobierno, introdujo una excesiva complejidad en el proceso. La utilización de esta técnica en la Constitución, se sostiene, conduce a la falta de claridad en el tratamiento y delimitación en el ejercicio de las competencias que atañen a cada nivel de gobierno. La distribución de competencias forzosamente va más allá de la enumeración de áreas específicas de acción gubernamental, en el fondo implica una decisión sobre lo público y lo privado, y sobre la orientación de los bienes y servicios que deberán ser proveídos por el Estado.

Se ha observado en Colombia la implementación de una estrategia financiera por parte del gobierno central, justificada según, en la necesidad de quebrar la dependencia financiera de los gobiernos departamentales y municipales de las trasferencias del gobierno central. Esta estrategia consiste en la creación de "Fondos" excluidos del Tesoro, los cuales obtienen recursos de partidas rígidas del presupuesto nacional; en consecuencia, al reducirse el monto global de los ingresos ordinarios nacionales, resulta menor el monto a distribuir por concepto de transferencias hacia los departamentos y municipios, lo cual forzosamente tie-

nen incidencia sobre la calidad de la gestión de las competencias que dentro del marco del proceso descentralizador les han sido transferidas.

En Venezuela a partir de 1990 el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Hacienda, se concibió un plan de reforma que vio la luz pública bajo el título LA REFORMA NECESARIA. Este plan partía de la idea básica de que la crisis fiscal del Estado imponía la concepción de diversas estrategias cuyo objetivo final era la modernización del sistema tributario existente hasta la fecha y que en última instancia se entronizaba en el marco de la transformación y modernización del sector público.

El diagnóstico de los técnicos de Hacienda identificó como puntos neurálgicos del sistema tributario: dependencia del ingreso petrolero, falta de neutralidad, baja recaudación, complejidad de la estructura legal, entre otros aspectos que contribuían a su debilidad. Una parte fundamental dentro del esquema de esta Reforma la constituía la descentralización fiscal, la cual a pesar de estos problemas, se reconocía como un proceso indispensable pero que sólo podría ser asumido a nivel municipal a mediano o largo plazo. (González y Morales, 1991. 87).

Una REFORMA INTEGRAL tendría que abarcar mucho más allá de lo puramente tributario; debería estar necesaria y forzosamente vinculada a la reforma del aparato estatal, en cuanto a su concepción, estructura y funcionamiento. Debería suponer una revisión profunda del esquema federal de gobierno, del sistema de ingresos tributarios, de la asignación de los recursos de financiamiento y el establecimiento de un sistema efectivo de coordinación administrativa entre los distintos niveles de gobierno que procure el objetivo de optimizar la gestión del Estado en todas sus instancias.

Una de las directrices que debe perseguir el proceso, es necesariamente, la reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales como un mecanismo idóneo para obtener la racionalización del gasto público que permita no sólo deslindar responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, sino también establecer una relación más clara entre costos y financiamiento de los servicios públicos; atendiendo a un principio de la teoría de las finanzas públicas según el cual las funciones públicas que se pueden desempeñar más eficientemente en el ámbito local no deben ser responsabilidad del gobierno central.

En Venezuela, la Constitución de 1961 se conformó con la consagración de la posibilidad de implementar la descentralización político ad-

ministrativa (Artículo 137<sup>o</sup>), fundamentando las relaciones financieras intergubernamentales en el situado constitucional (artículo 229) y otras transferencias o Asignaciones Especiales (ordinal 10<sup>o</sup>, Artículo 136<sup>o</sup>)<sup>6</sup>. No puede afirmarse que el constituyente de 1961 proviera una estructura semejante a la que diseñó el constituyente colombiano de 1991.

La diferencia fundamental entre los procesos de descentralización en Colombia y en Venezuela, parece pues radicar en las raíces mismas de la concepción de la naturaleza atribuida a éstos, como planes integrales de la transformación del aparato estatal. En Colombia, se ha tendido a enfatizar el aspecto tecnocrático en mayor medida que en el caso venezolano. El objetivo perseguido: la optimización de la eficiencia en el empleo de los recursos públicos. Teóricamente, se planteó y dirigió el proceso hacia el fortalecimiento tanto de los niveles departamentales como hacia el de los gobiernos municipales, de hecho, por ser Colombia un Estado Unitario, el mayor énfasis recayó en los municipios. En Venezuela el proceso ha estado direccionalmente dirigido hacia los Estados<sup>7</sup>.

Quizás la respuesta a este comportamiento venga dada en Venezuela por la debilidad estructural de los gobiernos estatales en el marco de la concepción de nuestro especial federalismo. En el fondo, sin embargo, lo que subyace revela las contradicciones no integralistas del proceso. Es evidente que la Constituyente Colombiana de 1991 significó, aunque coyunturalmente, el aglutinamiento alrededor de un proyecto nacional. En Venezuela, a pesar de las apariencias del discurso de los sectores promotores del proceso, éste lucha por sortear los vientos de una cierta falta de coherencia fundamental que le acompaña desde su nacimiento y de una debilidad en la voluntad política para impulsarlo.

Para el año 1994, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en su Agenda Nacional para Venezuela, entre sus acciones inmediatas señalaba el establecimiento de un esquema fiscal coherente con la descentralización; en éste no se planteaba ninguna alternativa concreta para el nivel municipal, más que la mención referencial de

- 6 Esta posibilidad de establecer Asignaciones Especiales a favor de los Estados Mineros y Petroleros se hizo real con la promulgación de la Ley de Asignaciones Especiales. (Venezuela).
- 7 Véase Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público (1989): Artículo 1<sup>o</sup>. (Venezuela).



que este nivel de gobierno, así como el estatal que deben modernizar su capacidad de gestión y reestructurar sus administraciones, para lo cual se planteaba apoyar el desarrollo de las capacidades de gestión financiera y fiscal (COPRE, 1994).

El sistema de Financiamiento de la gestión en Venezuela parte del situado constitucional como el instrumento fiscal intergubernamental de más antigua data. Con la promulgación en 1989 de la Ley sobre Descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público (DDT) se abrió paso a nuevos mecanismos de financiación para las competencias que en el marco del proceso descentralizador asumirán los estados y se amplió el margen de participación porcentual, tanto de éstos como de los municipios, en el situado.

Los estados y los municipios cuentan también, en menor proporción los primeros que los segundos, con los ingresos tributarios que constitucional y legalmente están facultados para recabar (impuestos, contribuciones y tasas). Recientemente en Venezuela, el proceso ha derivado hacia el establecimiento de mecanismos que operan como fondos de financiación y compensación, aunque menos elaborados que los que se han creado y se aplican en Colombia, país en el cual el financiamiento de la gestión de los gobiernos departamentales o municipales puede provenir de recursos propios, de transferencias, de fondos no reembolsables fluidos de financiamiento o de fondos asignados por vía de la banca (del Estado o privada) o de otras vías, como son las del crédito internacional.

En Venezuela, la Constitución no establece el mecanismo de la coparticipación tributaria de los gobiernos regionales y/o locales, en los ingresos tributarios del poder central. En 1993 se consideró en Ley Habilitante otorgada al Presidente Velásquez, la posibilidad de la creación de un fondo como mecanismo de participación de los Estados y Municipios en la recaudación del IVA (hoy Impuesto a las Ventas al Mayor y Consumo Suntuario<sup>8</sup>). Posteriormente en 1994, se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), cuyo Estatuto de creación fue derogado por ley posterior (1997), a petición del Ejecutivo Nacional, quien sustentó la tesis de que la participación establecida en 1994 era

8 Véase Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, 1993 (Venezuela).

inconstitucional<sup>9</sup>. El resultado fue una nueva Ley que dejó sin efecto el Decreto Ley anterior (3.265) y en la cual se suprimió toda referencia a la noción de coparticipación tributaria.

Con la promulgación de esta nueva Ley (1997) resulta también afectado el monto de lo que se asigna por el concepto antes indicado a los Estados y a los Municipios, puesto que al Momento de su creación el monto a distribuir se calculaba a partir de los ingresos efectivamente recaudados y el nuevo dispositivo establece que el cálculo se efectuará a partir de los ingresos que estime recaudar el gobierno central<sup>10</sup>.

## **2.2. La descentralización fiscal: ¿instrumento de cogestión ciudadana?**

La implementación de los procesos descentralizadores supone que si las comunidades soportan el peso de los tributos tenderán a ser más exigentes en cuánto a decidir qué se hace y cómo se hace (planeación-control). Pero, esta idea general, en la práctica se extrema en el sentido de que no sólo se sostiene que los miembros de la comunidad deben sufragar los servicios que reciben (vía pago de tributos nuevos o incremento de los ya existentes) sino que se lleva hasta admitir que el cumplimiento de las cargas tributarias pueda hacerse en especie o en trabajo comunitario: imputándose la remuneración debida por la labor prestada al pago de los tributos.

En el fondo, estas dos cuestiones mencionadas se sostienen sobre la concepción de un modo diferente de acción del Estado, en el cual se "reduce" su dimensión, se busca sustentar los servicios públicos sobre fuentes extractivas (tributos) y se deposita en las comunidades, no sólo el peso de la financiación de aquellos sino también se le encomienda la vigilancia en cuanto a los detalles de ejecución de los servicios, particularizando su intervención, sin permitirles injerencia y en algunos casos ni siquiera consultándoles, acerca de la selección de prioridades y la planificación de las mismas.

- 9 Véase documento contentivo de objeciones a la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización. SAIL- Congreso de Venezuela 31-07-96.
- 10 Véase Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, 1997. (Venezuela).

En Colombia, las comunidades cada vez más se ven comprometidas en la financiación de los servicios que reciben, bien por soportar la carga tributaria, bien por la prestación voluntaria de servicios personales en condiciones de gratuidad, al margen de su jornada ordinaria de labores o bien por que acaban por organizarse bajo la figura de empresas prestadoras de servicios (Restrepo, D.1993; 1995).

En Venezuela, por expresa disposición de carácter constitucional se prohíbe el pago de tributos con trabajo personal (Artículo 224). En cuanto a la posibilidad de las prestaciones en especie, no contempladas en el texto constitucional, definiéndose en el ordenamiento jurídico positivo venezolano la obligación tributaria como una obligación de dar (artículos 14º, 19º y 39º C.O.T.), creemos admisible el establecimiento de tributos pagaderos en especie, con la limitación de respetar la garantía a la propiedad y el principio de la no confiscatoriedad (artículo 99º. C.N.).

No obstante, se está observando que el origen o fuente de la presión tributaria sigue concentrándose predominantemente en el gobierno central. Los Estados siguen estando constreñidos en el plano tributario, con tendencia a un ligero incremento en el cobro de tasas por algunos servicios. La situación de crisis (70% de la población se encuentra en pobreza y de estos 40% lo están en pobreza crítica) ha limitado en gran medida el ejercicio tributario de los Municipios. De acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano es inadmisibles la prestación tributaria en trabajo, pero se nota una perspectiva de desplazamiento de funciones de los órganos del Estado a la sociedad civil: asociaciones de vecinos, sociedades no lucrativas, ONGS y otras modalidades, mediante las cuales las comunidades son encerradas en un papel no determinante, ni decisivo en el diseño de las políticas sino en la ejecución de los servicios y obras presupuestados.

## **Reflexiones Finales**

El estudio comparativo de los procesos de descentralización en Colombia y Venezuela nos permite establecer que tras la propuesta teórica de reformulación o modernización de la democracia subyace la tendencia de la privatización de las políticas públicas que se evidencia tanto en el plano de la participación ciudadana como en el de los mecanismos e instancias de la descentralización fiscal.

A pesar de las particulares diferencias señaladas en relación con la legislación y proceso de organización comunal y vecinal en Colombia

y Venezuela, la tendencia central coincidente en ambas reformas políticas es: reducir la participación comunitaria en participación-gestión la cual no se traduce en una verdadera democratización que implicaría acceder a la toma de decisión y a la extensión del poder de la sociedad política a la sociedad civil.

En este sentido, la participación propuesta tiene como norte la privatización de las políticas públicas, esto es, el traslado de las políticas y funciones estatales hacia las comunidades quienes las asumen descargando al Estado de sus responsabilidades. El que estas políticas públicas sean asumidas en su responsabilidad por las Juntas de Acción Comunal (empresas ejecutoras de obras) y por las Asociaciones de Vecinos (gestoras de prestación de servicios públicos) implica involucrar a los individuos y comunidades organizadas en su ejecución, al mismo tiempo que como usuarias de estos servicios.

Las reformas políticas planteadas de acercamiento del Estado al ciudadano común a través de diversos mecanismos y modalidades de participación parece adquirir más un énfasis procedimental que minimiza los aspectos socio-políticos y económicos. Se privilegia una relación pragmática signada por los problemas concretos que no trascienden lo inmediato y por ende de poca incidencia en lo regional y nacional.

Por una parte, se desea una ciudadanía organizada que avance hacia niveles superiores de gestión y desarrollo acorde con las exigencias del Estado moderno. Para ello la reforma del Estado dice estar abocada a la creación de la sociedad civil desde arriba, desde las iniciativas públicas. No obstante, en la práctica se están reproduciendo relaciones que mantienen la concentración de poder político en manos de ciertos grupos y organizaciones políticas, ahora encubiertos por formas, mecanismos y procedimientos de colaboración y gestión que no conducen a la profundización de la democracia.

La descentralización político administrativa en Colombia y Venezuela tiene como objetivo la reorganización del Estado, pretendiendo establecer la sujeción de las decisiones públicas de asignación de recursos a la validación directa e indirecta del sector privado (entiéndase organizaciones vecinales o comunitarias diversas).

A pesar de que en Venezuela la estructura legal para implementar el proceso de descentralización fiscal es mucho menos elaborada que la existente en Colombia, el proceso de descentralización fiscal aún luce

más dinámico y viable en Venezuela, lo cual no es óbice para que se promueva la discusión que conduzca a diseñar mecanismos de cofinanciación y coparticipación entre los distintos niveles de gobierno.

A través del análisis realizado acerca de las tendencias predominantes en las propuestas para la descentralización fiscal en Colombia y Venezuela se evidencia una aparente mayor coherencia del sistema colombiano, el cual formalmente establece una relación de complementariedad entre la participación ciudadana y los instrumentos hacendísticos que se adopten. Sin embargo, a pesar de que la letra de la ley define a Colombia como una democracia participativa, el mismo articulado de la Constitución establece la injerencia del Estado Central en las decisiones políticas, tanto de los municipios como de los departamentos, lo que evidencia una contradicción en la concepción general por ella expresada.

En Venezuela, no se ha planteado una reforma descentralizadora en lo fiscal coherente e integral, existen sólo algunas medidas que tienden a recaudación de nuevos ingresos tributarios o a la procuración de una mejor recaudación de los ya existentes.

En ambos países se observa el establecimiento de mecanismos de transferencia de recursos financieros del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. En el caso de Colombia, admitiéndose la coparticipación tributaria, en Venezuela procurándose estar al margen de aquella. Al mismo tiempo, estos mecanismos se encuentran enfrentando limitaciones crecientes derivadas del poder central, es decir, se evidencia el contrapeso que los intereses centralizadores hacen para desacelerar las transformaciones que por otro lado postulan en su discurso político.

Aunque en ambos países, de acuerdo con el discurso político y los distintos planes y programas puestos en práctica, se sostiene como un elemento conducente hacia la profundización de la democracia la idea de la "cogestión" de los ciudadanos en la actividad gubernamental, su intervención, así como la conceptualización de la participación, no incide en planos decisorios y se reduce a su misma expresión, focalizándose en acciones en los niveles más "micro" de la actuación de los gobiernos; con lo cual se desvirtúa la tesis de una "cogestión" con niveles adecuados de responsabilidad y compromiso por parte de las comunidades.

La Reforma Política, en ambos países, debería suponer, por un lado redefinir estrategias que contribuyan a lograr un equilibrio del poder entre los diversos actores que integran los sistemas políticos, lo que se

traduciría en una participación en la toma de decisiones, y por otro lado, redefinir leyes y reglamentos que establezcan instancias y mecanismos que propicien la redemocratización de ambos sistemas políticos.

## Bibliografía

- ALVAREZ, CUÑARRO, MORALES y GONZÁLEZ, 1992. "La Reforma del estado y las Juntas Parroquiales en el Nuevo Modelo de la Descentralización del País: Las Juntas Parroquiales: ¿Un Reto a la Descentralización? **Cuestiones Políticas** N° 9. CIEPA-FCJP-LUZ. Maracaibo (Venezuela): 132-146).
- ALVAREZ y MORALES. 1993. "Participación de la Comunidad en la Prestación de los Servicios Públicos". **Cuestiones Políticas** N° 11. CIEPA-FCJP-LUZ. Maracaibo (Venezuela): 173-184.
- BIRD, R. 1990. **Las Finanzas Públicas Intergubernamentales y los Impuestos Locales en la Administración Pública**. Departamento de Planificación. Vol. 10. Bogotá (Colombia).
- BREWER, Carías. 1994. **Informe sobre la Descentralización. Memorias**. Edit. Arte. Caracas (Venezuela).
- CIFUENTES NOYES, Ariel. 1996. "La Tributación Local en Colombia. Hacienda Pública". **INDETEC**. Junio. N° 55. Bogotá (Colombia): 52-73.
- CUÑARRO C. Edith M. 1993. "Comunidad y Gestión Local de Las Juntas Administradoras Locales en Colombia y Venezuela. Revista **Cuestiones Políticas** N° 11. CIEPA-CONDES-LUZ. Maracaibo, (Venezuela):. pp. 131-142.
- CUÑARRO CONDE, Edith M. 1996. "La Realizabilidad como Elemento Constituyente de la Estructura de la Decisión Pública". **Frónesis** Vol. 3. N° 1. IFD-FCJP-LUZ. Maracaibo (Venezuela): 125-136.
- CUÑARRO, LEAL y MORALES. 1996. "Venezuela y Colombia: La Descentralización un Tránsito hacia la Transformación de la Sustentación Constitucional del Estado". **El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano**. Vol. I COPRE-UCV-AVDC- KONRAD ADENAUER-PNUD. Caracas (Venezuela): 391-442.
- DE LA CRUZ, R. 1996. "Federalismo y Descentralización: Un nuevo pacto entre el Estado y la Sociedad en Venezuela". **Federalismo Fiscal**. COPRE-PNUD. Caracas (Venezuela): 83-103.
- DÍAZ ARENAS, Pedro. 1993. **La Constitución Política Colombiana (1991). Proceso, Estructura y Contexto**. Editorial Temis. Bogotá (Colombia) pp. 587.

- DUGAS, Jhon y otros. 1992. **Los Caminos de la Descentralización. Diversidad y Retos de la Transformación Municipal**. Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política. 1era. ed. Colombia, (Bogotá) pp. 293.
- GONZÁLEZ, José y MORALES, Eduviges. 1996. "FIDES: Hacia la Descentralización Fiscal. una Visión Crítica". **Gaceta Laboral**. Vol. 2 N° 1. CIELDA-FCJP-LUZ. Maracaibo (Venezuela): 85-101.
- LEAL y DÁVILA. 1994. **Clientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional**. Bogotá (Colombia): 219-230.
- LEAL, Nila. 1992. "Comunidad, Participación y Democracia en Venezuela: El Proceso de Institucionalización de las Asociaciones de Vecinos" (1979-1992) (Tesis Doctoral). Universidad Central de Venezuela, Caracas (Venezuela).
- LEAL, Nila. 1996. "La Participación Comunal en Colombia y Venezuela ¿Privatización de la Democracia o Democracia Participativa?" **Revista Venezolana de Gerencia**. Volumen 1. N° 1: 71-84.
- LEAL, Nila. 1997. "Participación Vecinal ¿Alternativa de Democratización?" **OPCION**, Año 13, N° 22: 81-105.
- LEAL, CUÑARRO, y MORALES. 1997. "Interpretación socio-jurídica de la Constitución de 1961: Financiamiento de la Gestión y modo de ejercicio de la soberanía desde una perspectiva de profundización democrática". Ponencia en **V Congreso Venezolano de Derecho Constitucional**. Mérida (Venezuela).
- MORALES, Eduviges, 1996. **Crisis Fiscal y Justicia Tributaria. Orden Constitucional. Reforma y Crisis**. Colección Centenario. Consejo Supremo Electoral. N° 15. Caracas. Venezuela, 69-89.
- MORALES V., Eduviges. 1996. "Sed Fiscal o Justicia Tributaria y Social". **Cuestiones Políticas**. N° 10. CIEPA-FCJP-LUZ. Maracaibo (Venezuela): 161-185.
- MORENO OSPINA, Carlos. 1988. "La Reforma Municipal ¿Descentralización o Centralismo". **Análisis Político**. Enero-Abril. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá (Colombia).
- RESTREPO BOTERO, D.I. 1992. **Descentralización y Neoliberalismo. Balance de un Proceso**. CEIR. Bogotá. (Colombia). 259 pp.
- RESTREPO BOTERO. D.I., 1995. **Cartografía de la Descentralización, Emergencia, Actualidad e Indefiniciones en la Descentralización**. ESAP. Bogotá (Colombia). 287 pp.
- SALAMANCA, L. 1997. "Crisis de la Modernización y Crisis de la Democracia en Venezuela: Una Propuesta de Análisis". **El Sistema Político Venezolano**.

no: Crisis y Transformaciones. Universidad Central de Venezuela. Caracas, (Venezuela): 239-351.

## Documentos y textos legislativos

1. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). 1994. **Agenda Nacional para Venezuela**. COPRE, Caracas (Venezuela).
2. Presidencia de la República. 1996. Dr. Rafael Caldera. **Documento contentivo de objeciones a la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización**. Congreso de Venezuela. SAIL. 31-07-96. (mimeo). pp.18 (Venezuela)
3. República de Venezuela. (1961). Congreso de la República de Venezuela. **Constitución de la República de Venezuela**. Gaceta Oficial N°.3119 (reimpresión) Extraordinario. 26-03-83. Caracas (Venezuela).
4. República de Venezuela. (1989). Congreso de la República de Venezuela. **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público**. (Venezuela)
5. República de Venezuela. (1989). Congreso de la República- **Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal**. Gaceta Oficial Extraordinario 4.109-15 06-1989. (Venezuela)
6. República de Venezuela. (1993). Congreso de la República. **Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en materia Económica y Financiera**. Gaceta Oficial N°.35.280. 23-08-93. (Venezuela)
7. República de Venezuela.(1994) Congreso de República de Venezuela. **Código Orgánico Tributario**. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. N°.4727. Extraordinario 27-04-94. (Venezuela)
8. República de Venezuela. (1996). Congreso de la República de Venezuela. **Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos**. Gaceta Oficial. Año CXXIV. N°.36.110. 18-12-1996.
9. República de Venezuela. (1997) Congreso de la República. **Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización**. **Gaceta Oficial de la República**. Año CXXIV. Mes III. Extraordinario N°.5.132. 03-01-97. (Venezuela)
10. República de Colombia. (1991) Congreso de la República. **Constitución Política Colombiana** Reimpresión (1994) Bogotá (Colombia) 161, pp. (Colombia).
11. República de Colombia. (1998) Congreso Nacional 1988. **Ley 39, del 28 de diciembre de 1988. Reguladora de las Haciendas Locales**. N°. 313, 30-12-1988. (Colombia)