

CIES e-WORKING PAPER N.º 90/2010

Estudio comparativo sobre el gobierno local en Portugal y en Venezuela

ZAIRA REVERÓN

CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, cies@iscte.pt

Zaira Reverón es Ph. D en Ciencia Política de la University of Connecticut-USA. Profesora de la Universidad Simón Bolívar, Caracas-Venezuela. Este trabajo fue realizado durante su año sabático en el CIES, ISCTE-IUL. E-mail: zarevero@usb.ve

Resumen

El gobierno local comprende un aspecto clave de las políticas de descentralización; así para comprender, analizar y evaluar sus niveles de autonomía es necesario conocer esa política. Nuestro objetivo aquí es comparar el gobierno local Portugués con el venezolano. Partimos de los procesos de descentralización en ambas naciones para descubrir y analizar los factores similares y diferentes y los posibles determinantes políticos de éstos. Descentralización implica redistribución del poder y responsabilidades entre los diferentes sub-niveles que conforman el gobierno. Así, nos planteamos descubrir en que medida la redistribución del poder y responsabilidades hacia el gobierno local viene aparejada con autonomía financiera. Este análisis se basa en fuentes bibliográficas para reconstruir el asunto de nuestro interés.

Palabras Clave: Gobierno Local, Descentralización, Democracia, Autonomía Financiera.

Abstract

The local government comprises a key aspect of decentralization policies; and to understand, analyze and evaluate their level of autonomy is necessary to know the policy. Our goal here is to compare the Portuguese local government with the Venezuelan. The starting point is the decentralization process in both countries, to identify and analyze similar and different factors and possible political determinants of these. Decentralization involves redistribution of power and responsibilities among the various sub-levels that constitute the government. Thus, our main focus is to discover to what extent the redistribution of power and responsibilities of local government is coupled with financial autonomy. This analysis is based on literature sources to reconstruct the case of our interest.

Key words: Local government, Decentralization, Democracy, Financial Autonomy

Introducción

Los gobiernos locales comprenden un aspecto fundamental de las políticas de descentralización; de allí que para comprender, analizar y evaluar sus niveles de autonomía sea necesario el conocimiento de esa política. El objetivo de la investigación es realizar un trabajo comparativo entre el gobierno local en Portugal y en Venezuela. Para hacer esto partimos de los procesos de descentralización en ambas naciones. Nuestro objetivo es descubrir y analizar los factores similares y diferentes y los posibles determinantes políticos de estos en cada una de las naciones. La descentralización implica redistribución del poder y responsabilidades entre los diferentes sub-niveles que conforman el gobierno. En tal sentido, nos planteamos descubrir en que medida la redistribución del poder y responsabilidades hacia el gobierno local de poder viene aparejada con autonomía financiera.

Nos motivó comparar estas dos naciones por el hecho de que ambas definen la descentralización en momentos de su historia totalmente diferentes. Portugal saliendo de una larga dictadura y Venezuela viviendo su tercera década de democracia.

Este es un trabajo que se basa fundamentalmente en fuentes bibliográficas y con estas como base reconstruimos el asunto de nuestro interés, factores similares y diferentes y los posibles determinantes políticos de éstos; y como afectan los mismos al propio gobierno local. En tal sentido el trabajo se estructura de la siguiente manera; en la primera parte presentamos la definición de descentralización, luego pasamos al caso Venezuela donde se analizan los antecedentes de la política. Después de esto pasamos a la descripción del programa mismo. Para continuar describiendo las fuentes presupuestarias del gobierno municipal. En la segunda parte analizamos el caso de Portugal. Se describe y analiza su política de descentralización. Y pasamos a explicar la importancia de la Carta Europea de Autonomía Local para la descentralización. Luego analizamos el gobierno local portugués, para discutir después su autonomía financiera. Para finalizar presentamos la actualidad del gobierno local y algunos cambios que se han observado en la política.

Definición de Descentralización

Para efectos del presente trabajo se empleará la definición de descentralización propuesta por Rondinelli, Nellis y Cheema (1984); esta se refiere a la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas desde el gobierno central a organizaciones subordinadas, casi independientes de este o al sector privado. Los autores afirman que la política de descentralización cubre un amplio rango de conceptos y que cada tipo de descentralización, ya sea política, administrativa, fiscal o privada tiene diferentes características, implicaciones políticas y condiciones para el éxito.

La descentralización administrativa es vista como la transferencia de responsabilidades para planificar, financiar y gerenciar ciertas funciones públicas del gobierno central y sus agencias hacia agencias subordinadas del gobierno; tiene por objetivo redistribuir autoridad, responsabilidad y recursos financieros para proveer servicios públicos entre los diferentes niveles del gobierno. Mientras que la descentralización fiscal tiene como componente principal la responsabilidad financiera del gobierno local para poder llevar a cabo sus funciones efectivamente, así mismo éstos deben contar con adecuadas fuentes financieras para tomar decisiones sobre gastos. La misma puede tener diferentes formas: autofinanciamiento, cofinanciamiento, expansión de las fuentes propias de recursos o transferencias intergubernamentales (Rondinelli, 2000).

La descentralización político-administrativa, advierte Borja (1988), es clave pues representa el medio para integrar las actuaciones en un ámbito territorial cercano al usuario y desarrollar la participación en la gestión y la solidaridad entre los ciudadanos.

Uno de los puntos cruciales de la descentralización reside en la autonomía. Aquí se destaca la autonomía financiera y la capacidad de financiamiento. Estas dos variables dan consistencia a la autonomía del poder político local; al concretar el plan de actividades en la movilización de los recursos, como en la gestión de todo un conjunto patrimonial (Ruivo, Fernando. 2000). La existencia del gobierno local es por sí mismo un factor que enriquece la democracia pluralista argumenta R. Martins (2001). De la misma manera que la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial limita los márgenes de arbitrariedad de cada uno de ellos; la existencia de varios niveles de decisión reduce la posibilidad y constituye un contrapoder eficaz de eventuales abusos de poder por parte de la administración central.

Antecedentes de la Descentralización en Venezuela

Hasta 1989 el Estado venezolano, según la Constitución Nacional de 1961 era federal y al mismo tiempo altamente centralizado. Había centralismo político y además centralización administrativa y ausencia de responsabilidad política. Paralelamente, la naciente sociedad civil luchaba por lograr que la democracia llegara hasta el nivel local, pues la ciudadanía no elegía democráticamente a sus gobernadores y no existía la figura del Alcalde. La sociedad civil exigía su derecho a elegir directa y democráticamente a sus autoridades regionales y locales; en apoyo a esto, las asociaciones de vecinos conformaron un movimiento denominado *Queremos Elegir*. La naciente sociedad civil exigía a sus autoridades mayores niveles de democracia; autonomía de decisión y participación en el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas. En el trabajo *Más y Mejor Democracia* (1987) se afirmaba que en Venezuela “la participación política es altamente ilusoria tanto en los procesos electorales como en la toma de decisiones públicas, por la alta concentración de poder que existe” (79).

La excesiva centralización político-administrativa del Estado venezolano deterioraba la estabilidad del sistema político democrático nacional y comenzó a crear un ambiente que le restaba legitimidad y fracturaba la estabilidad política disfrutada por más de treinta años. Frente a esta situación el gobierno creó en 1985 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), integrada por representantes de los diversos partidos políticos, gremios, asociaciones empresariales y sindicales, universidades y agrupaciones ciudadanas. El objetivo de esta Comisión fue estudiar las relaciones entre el Estado y la sociedad venezolana. La COPRE concluyó que era necesario la definición de competencias de cada uno de los niveles del Estado, recuperar el federalismo para promover el desarrollo político de la sociedad y por supuesto ampliar la legitimidad del sistema político (COPRE 1987). En otras palabras era necesario profundizar la democracia.

En la idea de reformar y modernizar el estado venezolano para profundizar la democracia se acometieron las siguientes reformas legales: ley orgánica del sufragio; la elección popular, directa y secreta de los gobernadores; ley orgánica del régimen municipal y se procedió a la creación de la figura del Alcalde a ser electo democráticamente como jefe del ejecutivo municipal.

El debate sobre la descentralización del Estado venezolano aunque es impulsado por diferentes actores sociales y políticos y por el mismo Estado tendió a ser manipulado por algunos

actores en el sentido de buscar básicamente “una forma de legitimación para la centralización que sigue existiendo” (López Maya, et. Al, 1998: 353); el objetivo era encontrar paliativos capaces de absorber las tensiones existentes. En fin, la política de descentralización en Venezuela surge como mecanismo para enfrentar la crisis de deslegitimidad que enfrentaba el sistema político y al mismo tiempo de una sociedad civil en proceso de formación que exigía principalmente el derecho a elegir a sus autoridades regionales y locales. Al mismo tiempo el contexto económico internacional sugería la puesta en marcha del proceso descentralizador.

La descentralización encontró opositores en los mismos agentes del Estado. Al respecto R. Lalander (2004) afirma que la vía hacia la descentralización en Venezuela ha tenido como principales oponentes a las propias autoridades del Estado desde el mismo comienzo de ésta en 1989. Los partidos políticos se oponen a la descentralización del poder político, porque puede disminuir su influencia sobre la maquinaria estatal; otros lo hacen con base en el supuesto de que ello pueda generar caudillos regionales y locales; lo cual es un mecanismo que puede desintegrar la unidad de la República (Márquez, 1996: 7, 18). En fin, esta política “se encuentra ante la oposición de las viejas capas de políticos populistas que ven amenazadas sus posiciones por la emergencia de nuevos liderazgos y nuevas reglas de juego entre el Estado y la sociedad” (De La Cruz, 1995:314). Estos sectores políticos y autoridades del Estado no estaban convencidos de la necesidad de tales cambios. ¿Por qué implementan tales programas descentralizadores, si en realidad esto no conviene a sus intereses? Una posible respuesta es la de S. Boisier quien irónicamente afirma que la descentralización es un tema que “goza del privilegio de que prácticamente nadie se declare en contra, pero goza también de otro privilegio: pocos se comprometen efectivamente con él” (1991:23).

Descripción del Programa

El programa de descentralización en Venezuela forma parte de la reforma del Estado. Este representa la fórmula diseñada y recomendada por los miembros de la COPRE para exigir mayor responsabilidad a las autoridades, de los diferentes niveles que conforman el Estado, ante los ciudadanos. El principal objetivo de este programa es promover el desarrollo político de la sociedad, lo que a su vez permitirá mayor eficiencia en el sector público y contribuirá a fortalecer la legitimidad del sistema político (COPRE, 1987). Este busca profundizar el

compromiso con la democracia y al mismo tiempo fortalecer el Estado y aumentar la gobernabilidad democrática. Por tanto, la descentralización se conceptualizó en dos diferentes áreas: política y administrativa. Para lograr las metas políticas, la redistribución del poder entre cada uno de los niveles que conforman el gobierno era crítico. Así la elección de autoridades regionales y locales fue esencial en la idea de recuperar la legitimidad y gobernabilidad del sistema político. Estos factores abarcan la necesidad de darle poder a los ciudadanos para participar en las decisiones del gobierno local, lo cual conlleva o expresa responsabilidad de las autoridades locales hacia las demandas de los ciudadanos. La arena administrativa implica la transferencia de responsabilidades administrativas a los niveles subnacionales de gobierno, el logro de un eficiente y efectivo gobierno local con capacidades para proveer servicios públicos.

En el proyecto diseñado por la COPRE, los elementos principales fueron: la reforma electoral, la descentralización política y la reforma municipal. Así, al final de los 80's el gobierno venezolano aprobó cuatro leyes, que en conjunto establecen las bases para reformar el Estado: Ley Orgánica de Descentralización, Ley Orgánica de Régimen Municipal,¹ la ley de reforma electoral y Ley sobre elección y remoción de Gobernadores de Estado.

Las reformas electorales permitieron por primera vez en la historia de Venezuela, la elección directa de alcaldes y gobernadores de estado. Antes de ésta, el presidente nombraba los gobernadores y no existía la figura del Alcalde. La nueva ley requiere que los candidatos a Alcaldes y Gobernadores provengan de las comunidades que aspiran liderar. Por consecuencia, las comunidades deben conocer al candidato por el cual están votando, y los votantes están facultados para conocer o se les da a conocer las capacidades administrativas y gerenciales de los candidatos. Consecuentemente, se espera que las autoridades electas estén interesadas y comprometidas en la búsqueda de solución a los problemas de las comunidades (Mascareño, 1997). En el pasado las autoridades locales representaban los intereses de sus partidos políticos en lugar de aquellos de la localidad. Antes de la reforma del Estado, no existía representación política a nivel municipal. El sistema del gobierno local se caracterizaba por una extrema ausencia de responsabilidad política y ausencia de mecanismos para la participación ciudadana (Brewer-Carias, 1991).

Otro objetivo de la reforma política fue mejorar los niveles de representación de la Asamblea Legislativa como una forma de garantizar una participación política más eficaz. Los

¹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal, promulgada en fecha 05-17-2005.

diputados de la asamblea de cada estado fueron electos por primera vez por sufragio universal, directo y secreto en 1993. Esto fue así para el caso de los diputados y senadores al Congreso Nacional, cuyo mandato duraba tres años, a diferencia del período constitucional del poder central, que duraba cinco años. El número de representantes ante la asamblea de cada estado varía en función de la población del estado. Legislar y controlar la administración del Estado son las dos principales responsabilidades de estas asambleas. Los gobernadores de Estado, según la Constitución Nacional, son los jefes ejecutivos en sus estados y los agentes del ejecutivo nacional en sus respectivos estados.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público entró en vigor el 1 de enero de 1990. Esta desarrolla las provisiones más importantes para la promoción de la descentralización administrativa; delimita las responsabilidades entre el poder nacional y los estados; determina y define las responsabilidades de los gobernadores, fuentes de ingresos, transferencias intergubernamentales al gobierno local, coordina la planificación anual de la inversión entre cada entidad federal y el ejecutivo nacional, y facilita la transferencia de servicios desde el poder nacional hacia los estados (Ley de Descentralización, 1990: Artículo 1). Es interesante observar que la primera ola de gobernadores y alcaldes fueron electos en diciembre de 1989, antes de que la legislación sobre la descentralización se hubiera aprobado, lo cual es un indicador de la prisa con que la política tuvo que implementarse debido a dificultades políticas.

La aplicación del programa de descentralización implica que un conjunto de funciones administrativas previamente desempeñadas por el nivel central de gobierno deben ser transferidas a los gobiernos locales. La política define además, las responsabilidades del poder nacional o central, de los estados y enumera cada uno de los servicios y responsabilidades por transferir a los gobiernos regionales y locales. Se define como competencias municipales una lista de dieciocho funciones que incluye gas, electricidad, abastecimiento de agua y transporte público urbano. Fueron señaladas otras cinco áreas en las que los municipios están obligados a colaborar en conformidad con las directrices del gobierno central: la higiene pública, atención primaria de salud, servicios sociales, desarrollo económico local, la construcción y mantenimiento de carreteras (Ley de Descentralización, 1990). Asimismo, cada municipio tiene la obligación de garantizar un conjunto mínimo de servicios a la municipalidad.

La Ley de Descentralización incluye un modelo financiero que consiste en la transferencia de cada responsabilidad con su respectiva asignación presupuestaria que el gobierno central utilizaba para la prestación del servicio. Así, Situado Constitucional es el nombre dado a la parte o porción del presupuesto nacional que se asigna, sin condiciones, a los estados. Del mismo se deriva el Situado Municipal, que debe ser transferido a los gobiernos locales (Art. 12 y 14). El Situado Municipal debe ser invertido en la construcción y adquisición de equipamiento para proveer servicios públicos y los gastos indispensables para tales servicios.

La mejora de la democracia venezolana significa que la misma tiene que ser extendida a los sub-niveles de gobierno, no sólo por el derecho que tienen los ciudadanos a decidir quiénes son sus autoridades locales, sino también por la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones del gobierno local. La meta del proceso es redistribuir el poder dentro de la sociedad, donde la participación de los ciudadanos sería crucial, desde el punto de vista de elección democrática de autoridades regionales y locales. Además, la comunidad puede participar en los debates sobre el desarrollo de planes que afectan su área, sus propios asuntos, y también en la gestión y control de la prestación de servicios. Todos estos factores acercarían no sólo el poder y la democracia a la gente y fomentaría su participación en la toma de decisiones a nivel local, sino que también aumentaría la eficiencia administrativa. Así, uno de los principales supuestos de la descentralización es que las comunidades locales serían capaces de gestionar y buscar soluciones a sus problemas locales y a su vez, se espera que sus funcionarios electos, sean más responsables.

Descentralización Fiscal

Fuentes presupuestarias del gobierno local venezolano

Las fuentes de recursos para el gobierno local, en el caso venezolano, están representadas por las siguientes, según lo establece la constitución nacional (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Capítulo IV: Del Poder Público Municipal, Art. 179)

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la constitución nacional; los

impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades, generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
6. Los demás que determine la ley

A. Transferencias Intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales que reciben los gobiernos subnacionales venezolanos son tres: el Situado Municipal, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). El Situado Municipal es la primera y más importante transferencia intergubernamental para los gobiernos locales.

A.1. Situado Municipal

El Situado Constitucional es distribuido, entre las diferentes municipalidades que conforman la nación, bajo la forma de transferencia intergubernamental denominada Situado Municipal; el mismo representa la principal transferencia dirigida a los gobiernos locales venezolanos. El Situado Constitucional, según la ley de descentralización representa un máximo del veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente en el presupuesto nacional (Ley de Descentralización 1990, Art. 13) Es una partida que se distribuye anualmente entre los estados y el Distrito Capital. Del total, treinta por ciento (30%) se distribuye en partes iguales y setenta por ciento (70%) de acuerdo a la cantidad de población de la entidad. Del Situado Constitucional y de los otros ingresos ordinarios que deben ser transferidos a los estados y al Distrito Capital, cada uno de estos redistribuye a los municipios que lo conforman una partida de no menos del veinte por ciento. (Constitución Nacional 1999, Art. 167)

El Situado Municipal es una transferencia intergubernamental que anualmente es incorporada a los presupuestos de los gobiernos estatales, estos transfieren esta partida a los gobiernos locales en la siguiente forma: cincuenta por ciento (50%) es distribuido en partes iguales entre el número de gobiernos subnacionales que constituyen el estado; el otro cincuenta por ciento (50%) en proporción a la cantidad de población que constituye cada uno de los gobiernos subnacionales que forman el estado. El Distrito Metropolitano recibe cincuenta por ciento (50%) del Situado Municipal que corresponde a cada una de las municipalidades que lo conforman (Ver Tabla 1) (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1989: Título VII, Capítulo III, Art. 128 - 129)

La ley de descentralización establece que los gobiernos locales deben invertir el Situado Municipal “en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de dichos servicios” (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1989: Título VII, Capítulo III, Art. 130)

A.2. Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)

La Ley de Asignaciones Económicas Especiales es conocida entre los alcaldes como LAEE. Fue en el año 2002 cuando esta transferencia apareció por vez primera en los reportes de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). Esta se determina anualmente y al menos veinticinco por ciento (25%) de los ingresos fiscales recaudados por concepto de tributos de los ingresos que se derivan de minas e hidrocarburos se destina para esta asignación. Los estados y el Distrito Metropolitano de Caracas destinarán a los municipios que los conforman al menos cuarenta por ciento (40%) de los fondos que reciben por este concepto. Esta se distribuye de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LAEE, 2000. Art. 2 - 3) En otras palabras, de acuerdo con esta ley la asignación es transferida desde el gobierno central de la misma manera como se hace con el Situado Municipal, cincuenta por ciento (50%) es distribuido en partes iguales entre el número de gobiernos subnacionales que constituyen el estado; el otro cincuenta por ciento (50%) en proporción a la cantidad de población que constituye cada uno de los gobiernos subnacionales que forman el estado. Los Distritos Metropolitanos, por su parte reciben cincuenta por ciento (50%) del Situado Municipal correspondiente a los municipios que lo conforman (Ver Tabla 1) (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1989: Título VII, Capítulo III, Art. 128 - 129)

Los gobiernos subnacionales tienen una limitada flexibilidad en relación con esta transferencia intergubernamental. La LAEE establece que los gobiernos deben invertir los fondos provenientes de la misma dando prioridad a proyectos en las siguientes áreas (LAEE, 2000. Art. 10):

1. Infraestructura y equipos para servicios médicos y programas para prevenir enfermedades.
2. Infraestructura y equipos para servicios educacionales para los niveles: preescolar, básica, educación especial y capacitación para el trabajo.
3. Infraestructura sanitaria y sistema de transporte público en las áreas rurales y fronterizas.
4. Protección y recuperación de edificaciones que representan el patrimonio cultural nacional, mantenimiento y construcción de infraestructura cultural y deportiva.
5. Construcción de viviendas para los sectores de la población con pocos recursos

A.3. Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización es conocido entre los Alcaldes venezolanos como FIDES. Aunque este fondo pasó a ser ley en el año 2000, el mismo había venido funcionando desde 1993 bajo la figura de decreto ley; es en el año 2002 cuando esta transferencia por primera vez aparece específicamente indicada en los reportes de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), aunque ya aparecía reseñada en periódicos y otras fuentes de información como una de las principales transferencias a los gobiernos subnacionales (El Nacional, domingo 25 de junio de 2000: FIDES) El propósito de este fondo es promover la descentralización administrativa, la participación ciudadana y el desarrollo de los estados y los municipios. Los recursos para este fondo provienen del Impuesto al Valor Agregado-IVA, de préstamos provenientes de organizaciones internacionales para el desarrollo social y económico de los estados y los municipios; al menos quince por ciento (15%) del total de estos recursos conforman los fondos del FIDES.

Sesenta por ciento (60%) del total del fondo es destinado a los estados, el cuarenta por ciento (40%) restante se transfiere a los gobiernos locales. En ambos casos este fondo se distribuye tomando en cuenta el siguiente criterio: cuarenta y cinco por ciento (45%) en proporción a la población de cada estado y municipalidad; diez por ciento (10%) en proporción al territorio de cada estado y municipio; cuarenta y cinco por ciento (45%) teniendo como base el criterio de compensación interterritorial, tomando en cuenta los niveles de desarrollo social y económico de

la entidad, tratando de beneficiar a los estados y municipalidades menos desarrollados (Ver Tabla 1) (Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES, 2000: Art. 2 - 6).

Hay ciertos límites a la flexibilidad permitida a las autoridades locales respecto al uso que ellos pueden dar a estos fondos. FIDES requiere que los gobiernos subnacionales inviertan el capital proveniente de esta transferencia en el financiamiento de los siguientes programas y actividades, muchos de los cuales están básicamente ya transferidos hacia los gobiernos subnacionales. El Directorio ejecutivo del FIDES establece anualmente los porcentajes que el fondo debe transferir a los estados y alcaldías para financiar cada una de las actividades y proyectos que se mencionan a continuación, el mismo puede modificar estos porcentajes de acuerdo a las necesidades de cada entidad (Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES, 2000: Art. 22)

1. Servicios transferidos a los gobiernos estatales, locales y al distrito metropolitano
2. Servicios administrativamente desconcentrados
3. Servicios que tienen que ser prestados bajo la forma de encomienda
4. Diseño de transferencia de programas
5. Servicios anteriormente prestados por los gobiernos estatales recientemente transferidos a los gobiernos locales.
6. Proyectos y programas diseñados para la modernización y la optimización los sistemas de recaudación tributaria, tanto de los estados como de los municipios.
7. Proyectos y programas de asistencia técnica para modernizar la transferencia de servicios locales y estatales.
8. Gastos relacionados a la implementación del servicio de Justicia de Paz.
9. Creación de fondo capitalizable hasta en un veinte por ciento (20%) para cancelar deudas por concepto de prestaciones sociales y otras obligaciones laborales contraídas por la administración estatal y local. Estos recursos no podrán exceder del veinte por ciento (20%) de la asignación anual individual de cada estado y cada municipio.
10. Programas de inversión para promover el desarrollo sustentable de la comunidad, los estados y los municipios.
11. Obras de infraestructura y actividades enmarcadas dentro del plan de desarrollo nacional.
12. Servicios propios de la vida local de acuerdo a lo establecido en las leyes respectivas.

13. Actividades de prevención, preparación, educación, asistencia, atención y recuperación de crisis producidas por catástrofes públicas, desastres naturales y situaciones similares producidas por desastres sociales, naturales o ecológicos. Estos proyectos requieren de la aprobación de la Dirección Nacional de Defensa Civil y en situaciones de alarma se debe contar con un decreto del Ejecutivo nacional.
14. Proyectos para la conservación, defensa y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.
15. Diseño de proyectos y programas de preinversión para ser presentados al FIDES por comunidades organizadas, asociaciones de vecinos y ONG.
16. Proyectos orientados al financiamiento de la innovación científica y tecnológica

Descentralización en Portugal

En los países que conforman la Unión Europea la tendencia descentralizadora de las funciones del Estado a favor de los niveles subnacionales del gobierno, es explicada por varios factores: el fin de las dictaduras en España, Grecia y Portugal; la crisis del Estado-providencia, la creciente popularidad de la noción de subsidiariedad y las reformas de los sistemas de gobiernos locales que reforzarían considerablemente las capacidades de los municipios en términos de recursos humanos y financieros (Rui Martins, 2001). En el caso de Portugal, de la tendencia descentralizadora del período republicano se pasa a largos años de centralización e inoperancia implantada por el Estado Nuevo, que tendrá fin en 1974 (Mozzicafreddo, *et al.* 1991).

Con la promulgación de la constitución de 1976 se establece que la organización democrática del Estado debe incluir a las autoridades locales (CN. Art. 235); y de acuerdo con esto se promulga la descentralización administrativa para el nivel regional y local (CN. Art. 237). En correspondencia con lo anterior, las primeras elecciones democráticas de autoridades locales se celebraron el 12 diciembre de 1976; después de que por más de medio siglo los alcaldes fueron nombrados por el gobierno central. Desde esa fecha en adelante es el propio pueblo quien los elige, mediado por los partidos políticos (Pires de Almeida, M. A. 2006).

Discute Pires de Almeida, M. A. (2007) que en Portugal ha habido una implementación real de la democracia local. Agrega, que después de la existencia de un régimen muy centralizado, que privó a los municipios de la antigua tradición de siglos de autonomía, el objetivo de los nuevos legisladores fue la creación de una red de seguridad de varios niveles de

gobierno a fin de proteger a los ciudadanos del retorno de otro régimen potencialmente autoritario. Dado este objetivo de los legisladores, la decisión de descentralizar y fortalecer el gobierno local a nivel municipal fue fácilmente aceptada por todas las fuerzas políticas del momento.

La Constitución Nacional promulga el poder local y define los principios de su estatuto jurídico y de su autonomía administrativa y financiera. Por tanto, las autoridades locales son caracterizadas como personas colectivas-territoriales dotadas de órganos representativos que se proponen la prosecución de intereses propios de las respectivas poblaciones (CN, Art. 235). Se establece que el gobierno local: cuenta con patrimonio y finanzas propias; que su régimen es fijado por la ley; se propone una justa repartición de los recursos del Estado para la corrección de desigualdades entre autarquías del mismo grado (CN, Art. 238).

En el área continental de Portugal, los diferentes niveles del gobierno están representados por: los distritos, los municipios y las regiones administrativas (CN, Art. 236). Los órganos representativos del Distrito son, la Asamblea del Distrito y la Junta de Distrito (CN, Art. 244). La Asamblea del Distrito es el órgano deliberativo del Distrito (CN, Art. 245). La Junta de Distrito es el órgano ejecutivo colegial del Distrito (CN, Art. 246). Los órganos representativos de los Municipios son la Asamblea Municipal y la Cámara Municipal (CN, Art. 250). La Asamblea Municipal es el órgano deliberativo del Municipio y se compone de los presidentes de las Juntas de Distrito (CN, Art. 251). La Cámara Municipal es el órgano ejecutivo colegial del Municipio (CN, Art. 252).

Según la Constitución Nacional, los municipios tienen una competencia general sobre asuntos de interés únicamente local. Las competencias municipales son: gestión de los bienes inmuebles, la compra de tierras, gestión de activos físicos, agua, gas y electricidad, instalaciones rurales y urbanas, como calles y caminos, las ferias y mercados, cementerios, prevención y control de fuegos, alcantarillado, transporte público, educación y cultura (educación preescolar y equipamiento de la escuela primaria, museos, bibliotecas, teatros), la vivienda subvencionada, instalaciones deportivas, parques naturales, áreas recreativas, la planificación de la ciudad, la atención de la salud (Pires de Almeida, M. A., 2007).

El funcionamiento del poder autárquico a lo largo de la década 76-87, a juicio de Mozzicafreddo y otros (1991), puede ser caracterizado en dos fases diferenciadas. En la primera fase, predomina en el ejecutivo de la Cámara Municipal un intervencionismo representado por

una política asistencial de cara a las exigencias locales. Representa la fase de institucionalización de la democracia y al mismo tiempo del aumento de competencias legales y financieras de las autarquías. La segunda fase, se desenvuelve en un contexto de mayor austeridad fiscal y de menor interés ideológico-partidario; se centra en una política de modernización técnico-administrativa, en la contención de gastos municipales y en una mayor atención al sector privado local. Se trata de una política municipal determinada a la creación de condiciones y apoyos al desarrollo local.

En 1991, se amplió la gama de funciones municipales y se creó "un nuevo sistema de transferencia de poderes a los municipios, basado en un proceso de descentralización contractual» (Montalvo, 2003, p. 247, citado por Bonny Dias y Sarrico. Sin fecha).

Carta Europea de Autonomía Local

A partir de finales del Siglo XVIII se inicia la inserción de los actuales sistemas de autoridades locales en los dispositivos constitucionales de los Estados que conforman hoy en día lo que conocemos como la Unión Europea. Así, comienza a observarse en todos los países de la Europa democrática la dialéctica centralización-descentralización bajo diversas formas y en épocas diferentes. En respuesta a las tendencias centralizadoras y a los desequilibrios regionales, diversos movimientos sociales lucharon a partir de los años 60 en Europa por formas de organización territorial más participativas y descentralizadas. En España y Portugal, países sujetos a regímenes dictatoriales durante gran parte del Siglo XX, los actuales sistemas de autoridades locales fueron establecidos por las constituciones democráticas aprobadas en 1978 y 1976 (Rui Martins, 2001). La noción actual de autoridad local, argumenta Martins (2001) aparece en estrecha ligación democrática del poder del Estado y la dialéctica centralización-descentralización subyacente al desarrollo de la organización territorial del Estado moderno.

En 1985 el Consejo de Europa aprobó la Carta Europea de Autonomía Local², que fue ratificada por 12 estados miembros de la Unión Europea y firmada por los restantes. Este documento fue firmado por Portugal en 1985 y ratificado en 1990. En esencia, esta compromete a los estados firmantes a respetar un conjunto de reglas fundamentales que aseguran la autonomía de los gobiernos locales. Se subraya además que las entidades locales representan

² European Charter of Local Self-Government

una de las bases fundamentales del sistema democrático; por lo tanto no pueden ser vistas como formas desconcentradas de ejercicio de poder de autoridades superiores.

En la Carta Europea de Autonomía Local se consideran como asuntos de vital importancia para la construcción de una Europa democrática, los siguientes factores:

- Derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, particularmente a nivel local; dado que es allí donde el mismo puede ser ejercido de manera más directa.
- Las entidades locales deben investirse de competencias efectivas que les permitan una administración eficaz y proximidad al ciudadano;
- Las entidades locales deben dotarse de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias.

En fin, esta carta promulga que el fortalecimiento de la autonomía local representa una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

Respecto a los países miembros de la Unión Europea y sus gobiernos locales se puede afirmar que, según afirma Rui Martins (2001), si existe cierta uniformidad a nivel de los órganos deliberativos, prevalece la diversidad respecto a la composición, forma de elección y jefatura de los órganos ejecutivos. Así, las competencias genéricas de los órganos deliberativos incluyen en la mayoría de los países las siguientes funciones:

- la elaboración y ejecución de las políticas autárquicas sujetas a decisión de los órganos deliberativos (planes, presupuestos, obras y servicios públicos, la organización y funcionamiento interno de las autarquías, gestión de personal y de patrimonio, administración y gestión corriente)
- la aprobación de las políticas municipales y sus instrumentos (planes, presupuestos, reglamentos, tasas de impuestos locales, personal, etc.),
- el acompañamiento y control del órgano ejecutivo, y
- la autorización para la práctica de ciertos actos del órgano ejecutivo (contratación de préstamos, creación de empresas municipales, enajenación de bienes inmuebles, etc.)

Gobierno Local Portugués

El gobierno local portugués incluye todas las entidades cuyas actividades y poder de decisión están separados de la administración central; esto es válido tanto en Portugal continental como

las regiones autónomas de Madeira y Azores. Los servicios que ofrece el gobierno local están dirigidos hacia la satisfacción de necesidades e intereses de un territorio geográfico determinado; dado que son una consecuencia del proceso de descentralización territorial-administrativa (Jorge, Susana et. al. 2008).

El artículo 236 de la Constitución Nacional establece las categorías de gobiernos locales y la división administrativa. En este sentido, en el área continental los diferentes subniveles de gobierno están representados por las regiones administrativas, los municipios y los distritos. Mientras que en las regiones autónomas de Azores y de Madeira, estos subniveles están representados por los municipios y los distritos. En la actualidad hay 308 municipios y alrededor de 4.300 distritos, los primeros son los más importantes debido a su capacidad en la prestación de servicios (Archer, Graça M.y S. Tavares. S/F).

Las tendencias de descentralización dirigidas al nivel local, por una parte, recorren un movimiento de reforma en la gestión pública que insiste en el uso eficiente de los recursos (inputs) y la eficacia en el logro de los resultados (outputs) y, por otra parte, están en consonancia con la principio de subsidiariedad³ que sostiene que el ejercicio de responsabilidades públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más próximas al ciudadano (Bonny Dias y Sarrico, S/F).

Se parte del supuesto, según R. Martins (2001) de que el gobierno local y sus autoridades son una fuente importante de innovación político-administrativa y de aumento de capacidades de respuesta de los poderes públicos a los desafíos a que se enfrentan. Su legitimidad política les permite optar por soluciones que órganos desconcentrados de la administración central no podrían adoptar. En general, la existencia de autoridades locales permite, entre otras cosas:

- Adecuar las características de los servicios a las especificidades de las comunidades locales.
- Facilitar la coordinación territorial de una buena parte de los servicios públicos.
- Definir prioridades propias que varían de una comunidad a otra, las comunidades mismas están habilitadas por derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

El ejecutivo municipal de hecho opera el municipio sobre una base diaria y a partir de allí presenta sus propuestas a la Asamblea Municipal, que tiene la responsabilidad final en la aprobación de los asuntos más importantes; tales como el plan anual, el presupuesto, el informe anual y las cuentas, el plan municipal, los impuestos locales, el personal y otros. Mientras que

³ En Carta Europea de Self Local-Government

los miembros electos de los distritos deben encargarse de velar por los intereses de sus habitantes; de los mercados, cementerios, el turismo y las instalaciones deportivas, locales y promoción del turismo local (Pires de Almeida, M. A., 2007).

Los ciudadanos tienen la posibilidad de participar directamente en la gestión de los asuntos públicos locales. Así, existen diferentes mecanismos a través de los cuales el ciudadano puede influir y dar seguimiento a la adopción de políticas:

- Ejerciendo su derecho al voto en las elecciones locales,
- Participando en partidos políticos,
- Mediante el uso de su libertad de expresión y la intervención directa, especialmente por la posibilidad de intervenir durante las reuniones municipales.
- Participando en las asociaciones de vecinos u organizaciones, y en áreas más pequeñas que las parroquias.

De acuerdo con la Constitución Nacional (Art. 253) dos o más municipalidades pueden formar asociaciones voluntarias a fin de llevar a cabo tareas de interés común y utilizar técnicas comunes, recursos humanos y financieros para resolver necesidades y problemas comunes.

Autonomía Financiera

En Portugal la Constitución Nacional previó la existencia de tres categorías de gobiernos locales (Art. 236). Los mismos cuentan con patrimonio y finanzas propias y la ley se encarga de que el Estado y los gobiernos locales distribuyan de manera justa los recursos públicos para corregir las desigualdades entre gobiernos locales del mismo rango. Sus ingresos propios provienen de la gestión de su patrimonio y de las cobranzas provenientes de sus servicios; además, pueden disponer de poderes tributarios (Art. 238). Sin embargo, mientras los municipios son titulares de tal autonomía, su acción está limitada tanto por la ley como por el control ejercido por los órganos internos (por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, a través de la Inspección General de Finanzas) y externos del aparato del Estado (Bonny Dias y Sarrico, S/F).

La cantidad y calidad de los recursos financieros a disposición de los niveles subnacionales de gobierno son factores de importancia crucial para evaluar su capacidad efectiva para gerenciar una parte importante de los asuntos públicos y desde luego su autonomía, tal como lo define la Carta Europea de Autonomía Local en el art. 3. (Rui Martins, 2001).

El gobierno local, cuenta con finanzas y propiedades gerenciadas por sus cuerpos de representación. Sus recursos son: los impuestos locales y las transferencias del Estado (una transferencia de presupuesto desde el Estado). En 1979 un fondo de compensación financiera se creó para reducir las desigualdades entre las municipalidades del mismo nivel, y proveer una distribución justa de los recursos públicos entre el gobierno estatal y local. Existe también la posibilidad de transferencias discrecionales desde el Estado: el gobierno central podría adoptar medidas financieras extraordinarias en casos de emergencia pública o gastos extraordinarios (Pires de Almeida, M. A., 2007)

Los distritos carecen de competencias propias y de recursos financieros específicos que garanticen su autonomía, en el sentido definido por la Carta Europea de Autonomía Local. Las áreas metropolitanas de Lisboa y de Porto no son autarquías locales, son asociaciones de municipios de tipo especial. Las regiones autónomas de Las Azores y Madeira tienen estatutos político-administrativos similares al de las regiones en los Estados regionales. Los órganos de las regiones autónomas poseen, entre otras, amplias competencias en materia de organización y tutela de los gobiernos locales en los territorios respectivos. Así, la autonomía financiera de los niveles subnacionales de gobierno es función de un conjunto de factores que tienen que ver con las relaciones entre los recursos, atribuciones, competencias y características de las autarquías.

Los impuestos sobre las propiedades inmobiliarias (incluyendo las transacciones sobre estas propiedades) y el impuesto sobre el rendimiento (esencialmente de los particulares), son las dos principales fuentes de gravamen utilizados por los municipios y por las autarquías locales en Europa. Las transferencias representan en la mayor parte de los países europeos una parte significativa de los recursos financieros de los gobiernos locales. De los varios tipos de transferencias, los subsidios (finanzas consignadas para fines específicos) son generalmente considerados como un impacto negativo sobre la autonomía local. Es claro que los impuestos locales exclusivos son el tipo de recursos que por sus características, es decir, recursos propios y no afectados, protegen mejor la autonomía financiera local (Rui Martins, 2001).

En Portugal, las transferencias de carácter general no dirigidas representan el 60% del gasto local. Sus ingresos se nutren, entre otras fuentes, de una participación del 18% de los impuestos estatales directos. La participación particular de cada municipio se realiza en función del número de habitantes, lo que acentúa desequilibrios intermunicipales. Como medida correctora a tales desequilibrios, el Estado aprobó la creación de fondos especiales de

compensación en función de las necesidades de cada comunidad (Borja, 1988). De una forma general y de acuerdo con los principios y el espíritu de la autonomía local, las autoridades poseen gran libertad para adaptar las estructuras y régimen de funcionamiento de sus órganos a las especificidades locales (Rui Martins, 2001).

Si la descentralización territorial se encuentra consagrada en la constitución de 1976 a través de la enumeración de sus principios rectores, es sólo en 1977, afirman Ruivo, F. y Veneza (1988), cuando se logra encuadrar o precisar legislativamente las atribuciones de las autoridades locales y las competencias de los respectivos órganos y en 1979 se establece el régimen de las finanzas locales.

La ley de finanzas locales⁴ representa un instrumento muy importante en la consolidación de la autonomía del poder local. Esta establece un mecanismo de transferencia de recursos para las autarquías. Igualmente consagra el régimen de autonomía financiera de las autoridades, en particular de los municipios, en lo que respecta a disponer de los recursos propios. Así los recursos propios de los municipios están conformados por: la totalidad de la cobranza de algunos impuestos, una participación en el producto global de otros impuestos en porcentaje no inferior a 18% de la cobranza prevista de esos impuestos; una participación en otros recursos inscritos en el presupuesto general del Estado, como fondo de equilibrio financiero (Caetano et al, 1982).

Sin duda, el mayor grado de poder de decisión local se da en el ejercicio de aquellas competencias libremente asumidas por los municipios. En este caso su autonomía se encuentra mediatizada por sus capacidades financieras a menudo insuficientes, lo cual provoca una dependencia real de transferencias y subvenciones generalmente acompañadas de criterios rígidos para su aplicación (Borja, 1988)

Actualidad

En el actual contexto portugués todas las fuerzas políticas concuerdan con el principio básico de dotar al poder local de capacidad técnica y política que lo capacite para el ejercicio de un poder real. Sin embargo, las divergencias son significativas en la delimitación de competencias entre el poder local y central y la consecuente dotación del presupuesto necesario para hacerlo efectivo (Mozzicafreddo, *et al.* 1991). De esta manera se constata la existencia de

⁴ (Lei no. 1/79)

una contradicción entre el discurso oficial de la descentralización operado por el estado central y sus prácticas corrientes insisten Ruivo, F. y Veneza (1988). Sin embargo, insisten estos autores, el control ejercido por el gobierno central sobre el poder local no se realiza de una forma explícita establecida en la letra de la ley. Es justamente a través de los recursos financieros, como se instituye la descentralización dependiente y se incapacitan los principios establecidos; de manera indirecta se invocan razones pragmáticas de oportunidades financieras para obstaculizar los presupuestos de las cámaras. De manera que, la administración local no puede depender totalmente de la administración central para alcanzar sus objetivos específicos.

Actualmente están establecidas desde el punto de vista legal, las reglas básicas para el funcionamiento de un poder local democrático; sin embargo, argumentan Mozzicafreddo y otros (1991) que, la historia reciente del país refleja importantes contradicciones en el proceso de descentralización del Estado. Del análisis de los principales documentos legislativos, que establecen las nuevas reglas de juego entre la administración central y local concluyen estos investigadores que los mismos permiten evidenciar, mas allá de la morosidad en la descentralización de competencias (con evidente significado político) una permanente contradicción entre las intenciones expresas en los documentos legales que defienden esa descentralización y su aplicación práctica donde la ausencia de reglamentación vuelve inoperante gran parte de las intenciones proclamadas.

Las concepciones y los intereses múltiples en torno al tema de la descentralización (en que los municipios y los distritos son los únicos factores consensuales) se traducen en una lentitud de producción legislativa y reglamentaria por parte del poder central, que ya de por si misma demuestra falta de empeño de estos actores (Ruivo, F. y Veneza. 1988).

La centralidad constitucional de la figura de la descentralización, discute F. Ruivo (2000) ha estado acompañada de modelos periféricos de encuadramiento posterior, los cuales incluyen formas de no implementación de leyes, suspensión temporal de legislación, formas de casi mutuo desconocimiento jurídico de no dotación de mecanismos para la prosecución de fines y de bruscos y de imprevisibles cortes presupuestarios.

La tendencia en buena parte de los países europeos en los últimos años, discuten Ruivo, F. y Veneza (1988), ha sido disminuir los recursos financieros transferidos de los presupuestos de estados para los gobiernos locales y aumentar el peso de los recursos propios, por la vía de la tributación local. En contraste, en Portugal no ha sucedido lo mismo; sin embargo se proclama y

se convoca al crecimiento de los recursos propios. Por el contrario, se verifica una disminución global de los recursos y un decrecimiento de los recursos propios basados en la tributación.

Cada autoridad o gobierno local goza de autonomía local y en consecuencia es libre de aprobar su propia estructura de personal y su contratación. Sin embargo, las tasas de pago, área de selección, las normas de selección y contratación, las calificaciones para la promoción, las condiciones de servicio, las prestaciones de jubilación y pensiones están estandarizados en todo el país (Pires de Almeida, M. A., 2007).

Cambios en Política

Desde 1976 los grupos de ciudadanos sólo pueden participar en elecciones de los distritos, el subnivel más bajo del gobierno. Es sólo a partir de la revisión constitucional de 1997 cuando las listas no partidistas pueden presentar candidaturas a municipalidades. Por lo tanto, las elecciones locales de 2001 son las primeras en las cuales se elige a los alcaldes y concejales que no fueron incluidos como candidatos en listas de partido. Sin embargo, los partidos políticos aún siguen monopolizando el proceso en el Parlamento: las listas de independientes y grupos de ciudadanos no están autorizados a participar en las elecciones de sus miembros (Pires de Almeida, M. A., 2007)

En las últimas décadas se han puesto en marcha procesos de descentralización municipal orientados básicamente a potenciar la participación ciudadana. Esta orientación ha conducido a la creación de unos consejos circunscriptoriales con competencias poco decisorias, generalmente informativas y deliberantes. Se ha dotado a estos consejos descentralizados de órganos de alta representatividad. La experiencia europea demuestra que cuanto mas representativos son los distritos, mas poder de decisión reclaman y recíprocamente, mayor es el ámbito competencial que se les reconoce (Borja, 1988).

Sobre la correcta y necesaria relación entre lo local, democracia y la sociedad local se advierte una situación de poder local, localmente débil. Así, el poder local sólo es verdaderamente democrático si fuera local; solo es verdaderamente local si fuera democrático. Al desviarse de la sociedad local, por más fuerte que sea el poder local será fuerte, en cuanto poder, mas será débil en cuanto local (Ruivo, F. 2000).

Discusión

Las razones o justificaciones que han empleado los gobiernos de las diferentes naciones para diseñar y ejecutar la política de descentralización tienen que ver con el fortalecimiento y la ampliación del sistema democrático. Parece ser que la redistribución del poder entre los diferentes subniveles del gobierno y otorgarles a estos ciertos niveles de autonomía administrativa indudablemente enriquece y legitima el sistema democrático. En la comparación de los casos de Venezuela y Portugal las razones que se aducen para su implementación giran alrededor de la profundización del sistema democrático, aunque median trece años de diferencia desde el momento en que el país Europeo lo hizo respecto a Venezuela y el contexto político que sirve de telón de fondo a la misma.

Portugal estaba recién salido de una dictadura y se encontraba en un proceso de re-estructuración política e institucional y el consenso para la puesta en práctica de esta se dio sin contratiempos. En el caso de Venezuela la situación fue diferente, era necesaria la descentralización político-administrativa para aplacar una crisis que venía evolucionando dada la centralización del poder a pesar de treinta y un años de democracia. Por otro lado los actores políticos y las mismas autoridades del Estados no estaban convencidos de la necesidad de ésta.

Los subniveles de gobierno más próximos al ciudadano son los Distritos y las Parroquias, en ambos casos estas no gozan de autonomía financiera solo están para ejecutar algunas políticas. Los municipios tienen mayor autonomía porque gozan de alguna autonomía financiera para aplicar impuestos locales y cobrar aranceles o tasas por servicios prestados. En el caso Venezolano el gobierno municipal es altamente dependiente de las transferencias intergubernamentales. Sólo unos pocos municipios donde se han alojado centros industriales o comercios perciben mayor autonomía financiera.

La literatura señala que para el caso de Portugal a pesar de que los textos y la normativa establecen y definen claramente que los niveles sub-nacionales deben acrecentar la generación de recursos propios, siempre hay subterfugios legales o dilaciones que no permiten o evitan que el proceso se efectúe.

Pareciera que a pesar de las críticas que pueden hacersele, y es necesario que así sea, el proceso de descentralización se ve reforzado por los compromisos contraídos con la Unión Europea. A nivel interno las autoridades y junto con ellos el propio sistema democrático se legitima cuando se refieren y elogian la descentralización. En Venezuela la descentralización ha

entrado en un proceso de estancamiento en los últimos años debido al proceso revolucionario que se lleva a cabo.

Referencias Bibliográficas

- Archer, Graça M. y Sónia Tavares. Perfil do Autarca – Caracterização dos eleitos locais 2005. Direcção General Administração Interna.
- Bonny Dias, Carlos y Cláudia S. Sarrico. Controlo público dos governos municipais, Novos horizontes. *Artigo realizado no âmbito do projecto «Economics of Corruption in Contemporary Portugal» no Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE).*
- Boisier, Sergio. 1991 “La Descentralización: un Tema Difuso y Confuso,” *Descentralización política y Consolidación Democrática: Europa-América del Sur*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad: 22 - 40
- Borja, Jordi. Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico-Sociales en la ciudad y Participación Popular. Ajuntament de Barcelona. 1988
- Brewer-Carias, Allan. 1991. *La Descentralización Política en Venezuela: 1990, el inicio de una Reforma*. En *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, ed. Dieter Nohlen, 131-160. Caracas: Nueva Sociedad.
- Caetano Miguel, et al. Regionalização e Poder Local em Portugal. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento. Estudo realizado para a Presidência de República. 1982.
- Carta Europea de Autonomía Local
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) 1987. “Lineamientos Generales para una política de Descentralización territorial en Venezuela,” *Avances de la Descentralización en América Latina y España*. CLAD. Caracas, Vol. 4, N° 2, Diciembre 1987. 103-116.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999
- Constituição da República Portuguesa. 2005
- De La Cruz, Rafael 1995 “La Descentralización en Venezuela: Alcances y Límites de un Proceso,” *Descentralizar en América Latina?* Quito, Ecuador: Programa de Gestión

- Urbana-PGU. Oficina Regional para América Latina y el Caribe: Serie Gestión Urbana, Vol. 3: 313-358
- Grupo Roraima. 1987 *Más y Mejor Democracia*. Caracas: Cromotip
- Jorge, Susana Margarida, João Baptista da Costa Carvalho, Maria José Fernandes. *From Cash To Accruals In Portuguese Local Government Accounting: What Has Truly Changed*. Revista de Estudos Politécnicos. Polytechnical Studies Review. 2008, Vol VI, nº 10, 239-261
- Lalander, Rickard. 2004. *Suicide of the elephants? Venezuelan decentralization between partyarchy and chavismo*. Renvall Institute Publications 17 and Institute of Latin American Studies Monograph 42. Stockolm University. Finland, Helsinki.
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. 1990. República de Venezuela
- Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos. 2000.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal. 1989. República de Venezuela
- Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES. 2000. República Bolivariana de Venezuela
- López Maya, Margarita, Leopoldo Martínez Olavarria y Alberto Urdaneta. 1998. "Venezuela: centralización y descentralización del Estado," *Políticas Urbanas y Habitacionales*, Alberto Lovera (compilador), Caracas, ALEMO-CENDES, 115-173.
- Márquez, Trino. 1996 *El Estado en Venezuela: Descentralización, Reforma de la Administración Pública y Políticas Contra la Pobreza*. Caracas: Panapo.
- Mascareño, Carlos. 1997. *La Descentralización Venezolana: Logros, Peligros y nuevos Incentivos*. En: *Desafíos y Perspectivas de la Descentralización*. I Congreso Interamericano del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Mozzicafreddo, Juan, Isabel Guerra, Margarida Fernandes y João Quintela. *Gestão e Legitimidade no Sistema Politico Local*. Lisboa-Portugal: Escher, Publicações Lisboa, 1991.
- Pires de Almeida, Maria Antónia. Party politics in Portugal: municipalities and central government. *ECPR, Helsinki Joint Sessions* Department of Political Science, University of Helsinki, Finland, 7 – 12 May, 2007.

- Pires de Almeida, Maria Antónia. Local elites and the Portuguese revolution: recruitment of mayors before and after. 1974. ECPR – Joint Sessions 25-30 April 2006. Nicosia, Cyprus. Workshop 3. Local Political Leadership in a Changing Environment. Directors: Henry BÄCK, Kristof STEYVERS.
- Rondinelli, Dennis. 2000. *What is decentralization? Decentralization briefing notes*. Edited by Jennie Litvack y Jessica Seddon. World Bank Institute, WBI Working Papers. 2 - 5.
- Rondinelli, Dennis, John Nellis and G. Shabbir Cheema. 1984. *Decentralization in Developing Countries*, Working Paper No. 581. World Bank, Washington, D.C.
- Ruivo, Fernando. *O Estado Labiríntico: O Poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Edições Afrontamento. Porto-Portugal, 2000. 278p.
- Ruivo, Fernando y Ana Veneza. Seis questões pelo poder local. *Revista Critica de Ciencias Sociais*. 1988, No. 25/26. Dezembro: 7-20
- Rui Martins, Mário. *As autarquias locais na União Europeia*. Edições Asa. Lisboa-Portugal, 2001. 143p.

Otras fuentes

- El Nacional, Domingo 25 de junio de 2000. FIDES: *Descentralización - Desconcentrada*. 11 p.

Tabla 1. Transferencias Intergubernamentales

Fuente de la transferencia	Transferencia	Receptor	Distribución de la transferencia
20% del total de los ingresos ordinarios de la nación	Situado Constitucional, distribuido por el gobierno central	Estados	30% en partes iguales 70% de acuerdo a la población de la entidad
		Distrito Capital	
Al menos 20% del Situado Constitucional y de los demás ingresos ordinarios del estado	Situado Municipal, distribuido por los estados	Gobierno Local	50% en partes iguales 50% de acuerdo a la población de la entidad
		* Distrito Capital	
Al menos 15% de los recursos provenientes por concepto del IVA y otras fuentes financieras. Del total, a los estados les corresponde 60% y a los gobiernos locales 40%	FIDES, distribuido por el gobierno central	Estados	45% de acuerdo a la población de la entidad 10% en proporción al territorio de cada estado y municipio 45% basado compensación interterritorial, para beneficiar a las entidades menos desarrolladas
		Gobierno Local	
		Distrito Capital	
Al menos 25% de los ingresos fiscales por concepto de tributos de minas e hidrocarburos. Del total que los estados y el Distrito Capital reciben al menos 40% será destinados a los municipios	LAEE, distribuido por el gobierno central	Estados	30% en partes iguales 70% de acuerdo a la población de la entidad
		Gobierno Local	
		Distrito Capital	
* El Distrito Capital recibe 50% de la parte que corresponde a los municipios que lo integran.			