

# **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ¿TRANSICIÓN HACIA EL FEDERALISMO?**

**Mauricio Iranzo T.**

## **RESUMEN:**

La descentralización como proceso redefine los asuntos públicos, las relaciones entre sociedad y el Estado, permitiendo una participación efectiva y creciente de la población en la toma de decisiones públicas. Este proceso tiene implicaciones jurídico-normativas que tiende hacia la formulación y aprobación de leyes que otorgan un soporte al ejercicio de la participación ciudadana en las competencias que están siendo transferidas. A su vez, la descentralización en Venezuela puede promover un verdadero federalismo en contraparte al centralismo generador de problemas, de los que podemos citar; la injusta distribución de la riqueza y fracaso de los modelos de desarrollo, como consecuencia del desaprovechamiento y la dilapidación de los recursos del Estado venezolano. De manera especial, las experiencias de transferencias en Educación y salud han demostrado nuevos modelos de gestión coherentes con el mismo proceso de descentralización bajo una concepción expresada espacialmente, con cobertura bien limitada y con alcance restringido pero integral, en una escala adecuada para plasmar una relación corresponsable Estado-Sociedad Civil en la toma de decisiones.

## **Palabras Claves:**

Federalismo, Centralismo, Participación, Educación, Salud

## **Introducción**

La descentralización puede entenderse como la destrucción del centralismo o al menos como la vía más expedita para su desaparición, si la queremos definir literalmente. Pero en cuanto proceso, puede convertirse en una oportunidad para el surgimiento del federalismo en Venezuela, como respuesta a la necesidad de un nuevo sistema político, en el marco de la redefinición de las relaciones entre la Sociedad y el Estado.

A través de este documento, se intentarán analizar los componentes de la descentralización considerando su posible papel en la transición hacia la apertura de nuevos espacios sociopolíticos, teniendo en cuenta su incidencia en la dinamización de la participación y en la búsqueda de las autonomías regionales y locales que ésta pudiera traer consigo, identificando las particularidades existentes en este sentido en los procesos de descentralización de la salud y la educación.

## **Antecedentes generales**

Históricamente, la instauración y agregación centralizada de las instancias de gobierno, ha estado directamente asociada al incremento de la complejidad de los asuntos públicos, pero también a la necesidad de fortalecer la nacionalidad, sea para afrontar las amenazas externas o para garantizar la estabilidad del poder interno.

La centralización en este proceso asegura la permanencia de los cambios socioeconómicos impulsados por la irrupción de la modernidad, con la consiguiente consolidación sumisa de las instancias subnacionales, así ésta fuera resultado de su misma delegación o de la apropiación violenta por parte del poder político-militar sobre el civil.

La sociedad capitalista en ciernes requería en cada país de gobiernos fuertes y estables, aún bajo esquemas monárquicos, lo que permite hacer una relación clara entre absolutismo y centralismo, donde la coincidencia de las necesidades del capital y la concentración del poder y la riqueza fueran facilitadas mediante amplios espacios para el intercambio comercial y la circulación de las materias primas.

La expansión económica, la insurgencia de una sociedad urbana y la aparición de los imperios comerciales, rompen el esquema feudal de las ciudades pequeñas aisladas donde prevalecía el poder religioso, emergiendo una nueva clase o estamento social apoyada en ejércitos a sueldo capaces de impulsar una paz y un derecho basados en un férreo capitalismo. La revolución industrial de principios de siglo, tendrá en los Estados nacionales un aliado incondicional y necesario para la creación de los mercados internos en los países hoy en día desarrollados, pero también será un recurso para asegurar unas relaciones internacionales provechosas y un arbitraje intermediador exitoso entre el capital y el trabajo.

Esta organización centralizada se expresa tanto en el ámbito económico como en el sociopolítico. En el primero a través de las cadenas productivas basadas en el taylorismo y en el fordismo generador de la sociedad de consumo; en el segundo mediante el centralismo democrático, estilo organizativo que adoptan, en sus líneas de mando jerarquizadas verticalmente, los partidos políticos y las estructuras organizacionales, todo lo cual va a converger como acumulación socio jurídica en el Estado.

Al margen de las realidades donde esta expresión aparece en su versión extrema, como es el caso de los países donde el Estado asume la conducción general y exclusiva de la sociedad, la exacerbación del individuo se convierte en la misión fundamental del poder público en las economías de mercado, pero, paradójicamente, su garantía radica en la instauración del Estado del Bienestar, modelo interventor por excelencia, el cual es trasladado hacia los países en vías de desarrollo o periféricos como un mecanismo idóneo para legitimar las relaciones socio productivas existentes, con independencia del sistema político, democracia o dictadura, que lo sustente.

### **Antecedentes recientes en Latinoamérica**

Los elementos básicos del proceso descrito se mantienen en los países desarrollados desde los inicios de la era moderna hasta la década subsiguiente a la segunda guerra mundial, entrando en crisis en la era postmoderna, siendo, a los efectos de los países periféricos, globalización y mundialización invasiva.

Sin pretender analizar todas las implicaciones del modelo, el centralismo en Latinoamérica adquiere otras connotaciones, dada su aplicación más orientada, en el ámbito político, hacia el soporte del estatus, al adsorber la intermediación partidista y bloquear el acceso de la participación ciudadana a las instancias de decisión pública.

La comúnmente denominada década perdida de los ochenta en América Latina, no será entonces solamente, como se ha insistido, una consecuencia de la crisis de la deuda; será más bien un resultado de la conjugación de factores internos y externos, o mejor dicho, de la falta de adecuación entre ellos. Dada la incapacidad del Estado del Bienestar de contribuir a absorber «positivamente» el impacto de la inserción en el proceso globalizador de los países donde opera, las políticas de ajuste de corte neoliberal servirán de marco, entre otras cosas, para favorecer la incorporación de las transformaciones generadas por el desarrollo tecnológico en la organización de los procesos productivos y para impulsar la desregulación de los mercados de trabajo.

El resultado será el cuestionamiento al Estado del Bienestar, el cual además representa y practica el centralismo como filosofía cotidiana, siendo finalmente rechazado por impedir, a la postre, el «correcto» funcionamiento de las fuerzas del mercado.

Al partir de una estrecha relación entre democracia, como el sistema político más indicado para garantizar el ejercicio de las libertades, y mercado, en cuanto mecanismo donde éstas se ejercen, se demanda la rearticulación de las relaciones Estado Sociedad,<sup>1</sup> teniendo como transfondo la transnacionalización de la economía, las drásticas medidas para enfrentar la crisis y las herencias del proceso descrito.

Nuria Cunill, citando a Lechner, comenta sobre el reclamo existente en este contexto «a la especificidad de los distintos campos sociales y la asunción de la tensión, entre otras, del Estado y la política. Pero, es a la vez la relativización de la centralidad del Estado, del partido y de la misma política.» Más adelante afirma:

1 El documento "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos" , de Nuria Cunill, publicado en la Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales de la UCV, Vol. 2, Nro. 4, Diciembre de 1.996, ofrece un análisis con el que nos identificamos plenamente.

«A este rasgo, ligado a una creciente deslegitimación del Estado y de las instituciones políticas en general, se añaden otros particularmente relevantes en tanto atañen a modificaciones en el tejido social cuyas consecuencias aún no han sido plenamente estudiadas: la creciente desintegración social expresada, entre otros, en índices de pobreza cada vez más elevados, y en la destrucción de actores sociales tradicionales, provocada en gran medida por la desregulación y desestructuración de las relaciones laborales, consustanciales a la estrategia neoliberal.»<sup>2</sup>

**Ahora bien, la rearticulación entre el Estado y la Sociedad bajo estos términos, más bien indica una orientación del problema hacia la sustitución del Estado del Bienestar y a la determinación de nuevos modelos de referencia, donde el camino recorrido puede parecer más una necesidad de legitimación que una búsqueda, pretendida por todos de una u otra manera, de perfeccionamiento de la democracia.**

La reflexión debe centrarse entonces en una caracterización adecuada del momento actual, para así, partiendo de la convicción sobre la importancia del proceso y del papel atinente a la descentralización, avanzar en la propuesta sobre los canales para profundizarla.

Sería ingenuo ignorar la existencia de enfoques particulares para abordar cualquier problema, mucho más en una situación donde lo que está en juego es el poder político y económico, los intereses y los objetivos de quienes lo detentan y de quienes lo pretenden, en medio de escenarios de crisis con amplia incertidumbre capaces de facilitar modificaciones de fondo en las correlaciones de fuerzas.

Esta crisis además no sólo abarca un sector o ámbito de nuestra realidad; es una crisis en todos los órdenes. Desde el punto de vista sistemático, la variedad, complejidad e implicaciones de la crisis irrumpe los subsistemas alterando los equilibrios hasta que aparece la fuerza positiva capaz de recuperarlos. Y si la centralización es un factor desencadenante, descentralizar es contrarrestar la crisis, aunque reconociendo y diferenciando los distintos grados, niveles y tipos de descentralización posibles.

Por ejemplo, la descentralización de los servicios sociales, no sólo hacia las regiones sino también hacia los municipios, es una de las principales oportunidades de transformación positiva del Estado en nuestros países, aunque como es lógico, las experiencias acumuladas hasta el presente nos muestran una buena cantidad de dificultades y riesgos a tener en cuenta, sobre todo cuando el desarrollo de las políticas públicas descentralizadas no se fundamenta en el incremento de la participación de la población en su diseño, ejecución, evaluación y control.

Si descentralizar es profundizar la democracia y democracia es una incorporación cada vez mayor a la toma de decisiones públicas por parte de la población, es claro que en teoría democracia y clientelismo, por ser éste reparto de favores sólo a mis allegados, serían incompatibles. Sin embargo, en la dimensión regional y local de los programas sociales descentralizados, es frecuente encontrar la opción clientelar por parte de los dirigentes responsables de su ejecución, en vista de la cercanía de las presiones de las comunidades, lo cual podría ser superado, en sus manifestaciones más perniciosas, a través de la participación efectiva de la población en todo el proceso.

Un abordaje apropiado del tema requiere del manejo del concepto de descentralización de tal manera que nos remita a entender el conjunto de las relaciones Estado-Sociedad desde una determinada perspectiva, lo cual podría ser presentado a través de definiciones en las que se encuentren reflejados elementos orientadores en la misma dirección trabajada hasta el momento:

Rondinelli (1.981): «La descentralización puede facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y de los líderes políticos para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo, así como revertir el orden burocrático, por la reducción del papeleo y trámites propios para resolver los complejos y serios problemas del subdesarrollo regional, lo cual se expresa en el crecimiento territorialmente desigual.»

Jordi Borja (1.987): «La descentralización política-administrativa como medio adecuado para promover la descentralización política de las clases populares y el desarrollo de libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencias igualitarias.»

Preteceille (1.987): «La descentralización sirve para aumentar el poder, la autonomía de decisión y control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales en detrimento del poder central.»

Brewer Carías (1.996): «La descentralización política del Estado contemporáneo es, ante todo, como lo indica el calificativo, un proceso de carácter político que implica y exige la distribución territorial del poder público, entre entidades políticas dotadas de autonomía y gobierno propio.»

Manuel Caballero (1.987): «La descentralización es un fenómeno originado por la dinámica de rechazo que se ha generado hacia el Estado centralizado; se detesta la forma de organización, no sólo estatal sino de «los mediadores», entre el Estado y la Sociedad Civil, donde en primer lugar se considera a los partidos políticos. Con la descentralización se amplían los canales de comunicación y a su vez se rompe la unicidad política.»

Sergi Boisier (1.997): «La descentralización adquiere significado sólo en el contexto de la matriz histórica de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. »

La relación entre la descentralización y el incremento de la autonomía de las instancias subnacionales de carácter político-territorial involucradas, aparece de diferente manera en las definiciones presentadas, así como la Sociedad Civil y su condición de actor en el proceso. A continuación se profundizará en los aspectos jurídico-normativos vinculados a la relación, indispensables para abordar con propiedad posteriormente el carácter transicional de la descentralización en Venezuela.

### **Implicaciones jurídico-normativas de la descentralización**

Si se asume el proceso descentralizador como una de las estrategias claves para la reforma del Estado y a la democracia participativa como el sistema sociopolítico más capaz de

proveer, en el contexto de las economías de mercado, la mayor cantidad de bienestar a la mayor cantidad de ciudadanos, es preciso identificar y optar por la figura político-jurídica más idónea para expresar la organización descentralizada de una nación, como lo es sin duda el Estado Federal.

Sin embargo, al ubicarnos en el caso venezolano observamos una situación de ambigüedad, ya que la Constitución establece en su artículo segundo: «La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución», sin que esto, bien lo sabemos, sea cierto en la práctica, por lo que surge la pregunta ¿bastaría con hacer cumplir esta declaración para alcanzar una organización descentralizada y garantizar la profundización de la democracia? ¿O es que los «términos consagrados» son más centralistas que federalistas?

Obviamente, el asunto no es simple. La misma Constitución amparaba medidas altamente centralizadoras, como la designación de los gobernadores por el Presidente de la República y la conformación del poder municipal sin la figura del Alcalde, cuestiones ya superadas desde 1.989. Pero además, la tendencia político-administrativa más relevante en la administración pública desde la instauración de la democracia, ha sido la sucesiva absorción de la toma de decisiones en los asuntos públicos por parte del poder central.

Por lo tanto, la descentralización está de alguna manera queriendo recuperar el precepto constitucional del Estado Federal, al concretarse con medidas que se enfrentan a una práctica de Estado unitario, aunque existan fantasmas que intentan mediatizarlas, como es el caso del temor al resurgimiento del caudillismo.

Una de las variantes de esta reflexión, está relacionada con el proceso constituyente iniciado en estos momentos en Venezuela, el cual deberá abordar este problema desde sus raíces. En este sentido, aunque dicho proceso trasciende largamente lo legal, es preciso fundamentar y particularizar la descentralización en aquellos aspectos relacionados con lo jurídico-normativo, a ser contemplado expresa y coherentemente en una nueva Constitución.

Francois e Yves Luchaire, en su libro «El derecho de la descentralización»,<sup>3</sup> al mostrar las diferencias entre descentralización y federalismo, sostienen:

«La autonomía del Estado federado es a la vez administrativa, legislativa y hasta judicial, porque el Estado federado, dentro de los límites de sus competencias, hace sus propias leyes que aplican sus propios tribunales; por el contrario, la colectividad descentralizada no tiene ningún poder legislativo y todavía menos jurisdiccional. El Estado federado dispone de una gran libertad para organizarse él mismo; al contrario, la organización de las colectividades descentralizadas es esencialmente determinada por la ley».

**3** Luchaire, Francois e Yves, «Le droit de la décentralisation», Presses Universitaires de France, París, 1.983, p. 19

Esta afirmación no es plenamente aplicable a Venezuela, donde existen Asambleas Legislativas. No obstante, éstas han sido de tal manera arropadas por las leyes nacionales, que en los convenios de transferencias de competencias no existe como requisito previo para su implantación, la aprobación de leyes regionales.

No es posible profundizar aquí sobre este punto, el cual resulta polémico por sus amplias implicaciones, sino más bien concentrarnos en los aspectos conceptuales que nos permitan una definición de descentralización estableciendo sus diferencias con la desconcentración, con lo cual se podrán caracterizar mejor los componentes del problema.

Interpretando la experiencia reciente del proceso descentralizador venezolano, se podría ensayar una definición diciendo que descentralizar ha sido transferir competencias de la autoridad central, con la aprobación del poder legislativo nacional, a representantes electos de entidades territoriales geopolíticamente definidas, sean éstas regionales o locales, y supone el otorgamiento de poder y autonomía para su ejercicio, bajo ciertos cánones

establecidos constitucionalmente y/o mediante leyes especiales, las cuales podrían ser avaladas por el poder legislativo de la instancia receptora.

Convencionalmente, se entiende por desconcentrar la asignación de atribuciones de una institución u organismo a sus representantes o agentes radicados en una determinada región o localidad, manteniendo su dependencia de quien se las otorga, tanto en la validación de sus decisiones como en el origen de su autoridad, la cual no es producto de la elección popular.

La descentralización en los términos expuestos, contrastada con la desconcentración, supone que, por una parte, la entidad regional o local elige sus propios representantes y, por otra, que éstos pueden gerenciar sus competencias con autonomía.

Estas dos características ¿Existen plenamente en las entidades federales venezolanas? ¿Cuándo la entidad, sometida anteriormente a la «usurpación» de sus competencias, al ser receptora de la descentralización pasa a formar parte realmente de un Estado federal?. No hay una respuesta definitiva o un cálculo cierto que permita determinar la culminación de la transición, ya que este tránsito entre una y otra condición se convierte en un problema de apreciación por parte de los actores involucrados, aún teniendo claro que el federalismo es más un asunto político en sentido estricto, mientras que la descentralización es una cuestión político-administrativa.

Por otra parte, la oportunidad que representa la descentralización debería ser asumida por quienes la lideran más en función de la construcción de unas nuevas relaciones sociopolíticas, siempre y cuando haga realidad el postulado según el cual la administración del poder público será más eficaz y eficiente en la medida en que existan mecanismos de participación de los ciudadanos en las tomas de decisiones que los afecten.

El desarrollo de auténticas entidades federales y la constitución del Estado federado propiamente dicho, requiere entonces de procesos participativos desde las instancias regionales y locales, así como de la formulación y aprobación de leyes que otorguen un soporte legal al ejercicio de la participación ciudadana en las competencias transferidas. Este es el caso, por ejemplo, de la promulgación de una ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública por parte de las Asambleas Legislativas, como la que se encuentra actualmente en vigencia en el Estado Lara, la cual, aunque todavía está en proceso de implantación por las resistencias inevitables del funcionariado, contempla la incorporación obligatoria de la Sociedad Civil organizada a las instancias responsables de la formulación, ejecución y seguimiento del presupuesto anual del Ejecutivo Regional.

Además de profundizar la democracia, la instauración de estos mecanismos va a permitir acercar efectivamente el poder público al ciudadano, para que oriente la inversión oficial hacia la solución de los verdaderos problemas de la comunidad y se disminuyan las distorsiones gracias a la relación más directa entre electores y elegidos.

## **La descentralización en Venezuela**

### **La situación económico-social**

El informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas de 1.997, presenta a Latinoamérica con profundas desigualdades sociales, las cuales hablan por sí solas de las graves injusticias existentes en la región. Estas desigualdades, consecuencia de múltiples factores y acompañadas por una crisis económica, social y política sin precedentes, se agudizan a través de la recesión y la pérdida del poder adquisitivo del ingreso, mostrando una grave situación de pobreza en grandes proporciones de la población, así como una exclusión cada vez mayor. Las tendencias negativas de la década perdida no se ha superado, aunque se tenga una creciente conciencia del problema.

Venezuela no escapa a esta realidad. Independientemente del método utilizado para establecer la magnitud de la pobreza, más de un cincuenta por ciento de los habitantes de nuestro país no logra satisfacer sus necesidades básicas y si ubicamos la pobreza territorialmente, existen regiones completas donde la miseria y la exclusión son el rasgo predominante.

Si tomamos solamente los indicadores de salud, es posible apreciar un franco deterioro, entre los que destacan: incremento de la tasa de mortalidad en menores de cinco años, de mortalidad materna y del porcentaje de niños con bajo peso al nacer, así como estancamiento de las tasas de mortalidad infantil. Es entonces la infancia el sector más afectado, siendo elevada la desnutrición y la muerte por diarrea, enfermedades parasitarias y respiratorias agudas, hasta el punto que de mil niños nacidos vivos, mueren alrededor de veinticinco antes de cumplir un año de edad, siendo por supuesto mayor el porcentaje en las zonas donde habita una proporción mayor de población pobre.

¿Cómo es posible constatar esta situación en un país petrolero y con importantes programas sociales dirigidos a la población de escasos recursos?

La realidad es que independientemente del esfuerzo en el sector social a través de programas compensatorios, siguen existiendo excluidos y además, aunque se aumentan los presupuestos nominalmente, no se compensa la inflación, por lo que los fondos resultan año a año deficitarios.

Aunque la determinación de las causas seguramente nos llevaría a considerar la injusta distribución de la riqueza, los fracasos de los modelos de desarrollo aplicados y la falta de oportunidades como algunos de los factores desencadenantes, existe consenso en señalar a la inoperancia intrínseca al Estado centralizado la condición de importante generador del problema, en vista del desaprovechamiento y la dilapidación de los recursos en que ha incurrido, tanto por el abordaje desfasado y clientelar de las soluciones puestas en práctica como por actuar de manera ineficaz e ineficiente, todo lo cual se encuentra ampliamente reseñado, por mencionar una fuente reconocida, en los informes de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, al fundamentar su propuesta descentralizadora.

## **El proceso**

La estrategia de la descentralización, amparada desde el punto de vista jurídico por la ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público, LODTCPP, de 1.989, y fundamentada en cuanto a lo político-institucional en la elección directa de Gobernadores y Alcaldes efectuada en Diciembre de ese año,<sup>4</sup> encuentra su principal aliado en el fracaso del centralismo en la resolución de los problemas más urgentes de la población, pero también en la progresiva toma de conciencia de sectores críticos de la Sociedad Civil organizada sobre su derecho a la participación en la toma de decisiones y en pérdida de credibilidad de los partidos políticos.

Tales aspectos no indican una postura clara por parte de la población a favor de la descentralización, sino la conjunción de factores que demuestran la necesidad de cambiar una dinámica que no se ha traducido en bienestar, donde el acaparamiento y la concentración de poder aparecen como mecanismos que impiden el acceso de sectores mayoritarios a los beneficios supuestamente implícitos en las políticas públicas.

Es decir, estas tres situaciones presionan sobre un Estado centralizado, no participativo y con sus canales de intermediación cuestionados, para que supere unas condiciones que trascienden ampliamente sus posibilidades, dadas las insuficiencias presupuestarias, a las que sin embargo algunos pretenden achacarle exclusivamente las responsabilidades, olvidando el peso de quienes tuvieron a su cargo el sistema establecido al administrar los ingresos fiscales.

El inicio de un proceso que, es preciso recalcarlo, no se origina en un reclamo directo de la población, no le impedirá a la descentralización ser una de las reformas político-institucionales más importantes realizadas hasta este momento en Venezuela, ya que puede impulsar un conjunto de potencialidades solamente materializables a través de ella, siempre y cuando, como se ha mencionado, se convierta en el entorno adecuado para hacer realidad la democracia participativa.

4 Trino Márquez, en un documento titulado «Venezuela: el proyecto de Estado democrático descentralizado», publicado por la Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales ya citada, menciona la discusión en la Copre sobre la relación de prioridades entre lo administrativo y lo político para impulsar la descentralización y como se optó por considerarla, en primer lugar, una operación de naturaleza política.(p. 115)

Y he aquí el centro del asunto. Para lograrlo, no se trata simplemente de transferir competencias, las cuales podrían asumirse desde las entidades federales con una concepción autonómica que radicalice el proceso hacia el federalismo, sino que es preciso reunir unas condiciones mínimas en aspectos vitales como el fiscal, donde se forjarán las garantías capaces de darle viabilidad al proceso.

En este sentido, tomando como referencia el documento de Fernando Rojas sobre «Descentralización fiscal del Estado en Venezuela»,<sup>5</sup> se harán a continuación algunas consideraciones importantes sobre esta materia.

### **Aspectos fiscales de la descentralización**

Desde el punto de vista fiscal, la descentralización tiene como pilar fundamental el situado constitucional, ratificado por la disposición de la ley Orgánica de Descentralización al ordenar su incremento anual en un 1%.

A su vez, la LOD establece la transferencia de los recursos que implican las competencias concurrentes reasignadas, las cuales se contemplan en la modalidad de convenios adoptada para materializar el proceso, así como el pase del personal a la administración regional en las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia, aspectos previstos en su artículo 6, numerales 4 y 5.

Sin embargo, estas disposiciones, establecidas para ser efectivas en un escenario de equilibrio presupuestario, son de difícil cumplimiento, dadas las condiciones de inestabilidad en el ingreso fiscal, las cuales generan resistencias en el Poder Central para profundizar la negociación y en los gobiernos estatales para acelerar la aplicación del convenio.

En las palabras de Fernando Rojas:

«En el contexto fiscal, monetario y administrativo vigente, caracterizado por un elevado déficit fiscal, por búsqueda de recortes del gasto público, por la apertura de la competencia y el empeño en la modernización de la Administración, esos numerales 4 y 5 del Artículo 6 de la LOD producen el efecto inverso: se erigen como barrera a la flexibilidad presupuestaria y, en vez de contribuir al afinamiento de la descentralización, terminan por ser contraproducentes al avance del proceso. En efecto, bajo las circunstancias actuales, el Poder Central tiene razones fiscales y monetarias para resistir o posponer la negociación de las transferencias; y los gobiernos estatales tienen menos motivos para presionar el convenio de transferencia por cuanto habrán de heredar forzosamente rigideces de épocas superadas que les impedirán modernizar la competencia recibida o adecuarla a las particularidades de su estado.»<sup>6</sup>

5 Rojas, Fernando: «Descentralización fiscal del Estado en Venezuela», ILDIS-FONVIS, Caracas, 1.995

6 op, Cit., 13

Por otra parte, la imposibilidad de los ejecutivos regionales de obtener ingresos propios por vías distintas a las contempladas en la LOD, al no estar regionalizados los impuestos, limita ampliamente sus posibilidades de incrementar las asignaciones presupuestarias a los servicios transferidos, lo que pudiera convertir el problema en un callejón sin salida si no se modifica esta situación.

Pero no se pretende sostener, de ninguna manera, una condición inviable del proceso desde el punto de vista financiero. En la práctica se han dado avances significativos irreversibles, superando las dificultades encontradas para obtener y asegurar recursos suficientes a través de estrategias alternativas.

El problema básico consiste en establecer hasta que punto era necesaria la descentralización para que esto ocurriera, ya que independientemente de la transferencia de las competencias en toda su magnitud, los gobernadores deben atender problemas como la salud y la educación, al recibir la presión directa de las comunidades que los eligieron. En la primera, se han generalizado las contribuciones de los pacientes para poder ser atendidos y en la segunda se les exige a los integrantes de las comunidades educativas incorporarse a diversas actividades prácticamente como voluntarios.

En vista del papel de estos sectores en el proceso de descentralización, sobre todo por las posibles implicaciones de las estrategias adelantadas para profundizarlo, se presentan en el punto siguiente unas reflexiones al respecto.

### **La descentralización sectorial: educación y salud como experiencias.**

Después de casi ocho años de vigencia de la LOD, hay un resultado evidente: el tratamiento sectorial de la descentralización ha sido muy disímil, tanto para cada sector por entidad federal, dependiendo de factores múltiples y complejos que resulta imposible de reseñar aquí apropiadamente.

Las regiones ofrecen, según la capacidad de las autoridades regionales que demanden la transferencia de competencias, momentos muy diferentes del resultado de sus gestiones, aunque es preciso reconocer que buena parte de los retrasos o de la lentitud en la ejecución de los convenimientos, tiene que ver con una colaboración insuficiente y hasta desplaciente del nivel central.

Pero también, sin duda, es una consecuencia de la deficiencia y hasta la inexistencia de información sobre asuntos tan elementales como cuánto se les adeuda a los trabajadores del sector y cuál es su equipamiento, o cuál es la realidad diagnóstica de la problemática a atender. Sobre esto último, es interesante señalar la existencia de iniciativas que intentan solventar esta dificultad, como el Sistema de Información para la Gestión Local, SIGEL, el cual está siendo apoyado por la OCEI, el PNUD, la UNICEF y AECI como experiencia piloto en varios estados del país.

Por ejemplo, parece lógico encontrar desinterés en un Gobernador para acelerar la descentralización de la salud, si el personal a transferir tiene pasivos laborales no bien calculados y no se sabe cuáles son los bienes nacionales regionalizados, o, peor aun, si no puede contar con la información pertinente para ser más eficaz y eficiente en la prestación del servicio, mucho más en un escenario de demanda creciente por parte de la población, la cual, por las expectativas creadas a nivel regional, espera mejoras significativas en la atención de sus problemas.

Las desigualdades existentes en el tratamiento de cada sector, tanto por parte del nivel central como por las regiones, han provocado una heterogeneidad en el proceso de descentralización, agudizada por las complejidades inevitables del tipo de relación política de cada gobernación con el poder nacional, que puede estar generando un empeoramiento de la situación más allá de la buena voluntad de los actores involucrados.

Sin embargo, una estrategia descentralizadora en salud y educación capaz de hacer realidad la puesta en vigencia de lo local como centro de la democracia participativa, pudiera convertirse en una verdadera opción transformadora, siempre y cuando atienda el proceso con las características mencionadas a continuación.

### **En cuanto a la educación**

El balance de la implantación del Estado docente en Venezuela, tiene, desde el punto de vista cuantitativo, algunos saldos positivos, ya que la educación para todos se ha traducido en una escolarización, para el año 1.997, del 92% de la población entre siete y once años.<sup>7</sup> Pero en los últimos años, los niveles de deserción y repitencia se ha incrementado, reflejando la incapacidad del sistema escolar para retener en su seno a los estudiantes, estimándose en un 20% la matrícula de Educación Básica que se encuentra en esta situación.

Por su parte, en lo cualitativo la opinión generalizada es negativa en cuanto a los resultados del proceso enseñanza-aprendizaje adelantado en las escuelas, opinión soportada en estudios de organismos nacionales e internacionales que, al analizar los rendimientos de los dos ejes curriculares base de los demás procesos cognitivos del individuo, lengua escrita y pensamiento lógico-matemático, han comprobado deficiencias de todo orden.

La relación de estos problemas con el centralismo característico del sistema educativo venezolano es obvia, al impedir, por una parte, la adecuación y ajuste de los diseños curriculares a las exigencias sociales, psicológicas y pedagógicas del contexto y a la evolución general de la sociedad, en vista de las rigideces con las que opera; y por la otra, por su incapacidad de ofrecer atención a todos por igual abriendo las mismas posibilidades bio-psico-sociales a los educandos en su proceso educativo, dado que, aunque existan escuelas en todo el territorio nacional, la sistematización de los procesos y los recursos para el aprendizaje presentan diferencias significativas, más allá de la dicotomía educación pública-educación privada.

En el trabajo referido, estos aspectos aparecen como Pertinencia Curricular y Equidad, los cuales sólo podrán ser debidamente atendidos a través de una reforma educativa en la que se asuma la descentralización como una de sus estrategias fundamentales.

En sintonía con este enfoque, la descentralización educativa debe implicar democratización del poder y modernización del Estado, dado el papel de estos componentes en la rearticulación de las relaciones Estado - Sociedad, así como en la valoración de lo local, los cual es posible encontrarlos en los contenidos básicos que definen la propuesta de los Proyectos Pedagógicos del Plantel.

Es decir, conceptualmente esta propuesta incluye la elaboración de diagnósticos y de los proyectos por escuela contando con la participación de todos los actores involucrados en el proceso, a través de las comunidades educativas, atendiendo tanto su vinculación con los elementos que acompañan la acción pedagógica como sus especificaciones en áreas tradicionalmente asumidas por el poder central (organización y secuencia de los contenidos de los programas, definición de los medios y métodos más adecuados para lograr las metas pedagógicas establecidas), en función del cumplimiento del mandato educativo que la sociedad asigna a este sistema.

Esto supone una autonomía posible de traducir en una mayor integración social y en una superación de los límites que han fragmentado la acción profesora; al promover el trabajo en equipo y facilitar un mayor rendimiento de los recursos disponibles.

Pero también acerca los centros de decisión al ciudadano, al organizarse en el marco de la descentralización y sobre la base de un proyecto elaborado por los actores. Se asocian las decisiones a los usuarios del servicio y a los funcionarios responsables, requiriendo igualmente la modificación de la organización general del Ministerio de Educación, ya que

deberá ser reemplazada progresivamente por un manejo de objetivos y proyectos basados en la aceptación de la diversidad de las situaciones regionales y locales.

7 El trabajo final presentado en Marzo de 1.998 por Sonia Pérez de Linares en el Seminario sobre Políticas Públicas y Sociales en Venezuela, el cual tuve la oportunidad de coordinar en el Doctorado en Estudios del Desarrollo del CENDES, alimenta la información manejada en este punto.

Las relaciones entre el Estado, las comunidades y los planteles públicos tenderán a ser más horizontales, sustituyendo el control regido por normas y procedimientos formales mediante la evaluación permanente de los resultados.

En la práctica, a pesar de los problemas de coordinación y las dificultades en la designación y funcionamiento de las autoridades únicas para superar la dicotomía existente entre los educadores adscritos al nivel nacional y al regional (estadal o municipal), si es el caso, el proceso ha avanzado aunque lentamente.

Quizás el sentir más generalizado es que no se logra reemplazar la visión parcelada del problema, al mantenerse procesos paralelos de reforma, como parecen ser los adelantados por el Ministerio de Educación, por una parte, y el que está a cargo de las Unidades Ejecutoras Regionales, UCER, por la otra.

### **Al abordar la salud**

Los indicadores de salud han sido manejados con frecuencia para mostrar las condiciones generales de desarrollo de un país, como es el caso de la Tasa de Mortalidad Infantil, utilizada por la UNICEF como un valor ponderado para expresar en síntesis, anualmente las condiciones de vida de más de ciento cincuenta países, al clasificarlos según la magnitud de dicha Tasa, es decir, una alta mortalidad infantil generalmente corresponderá a un país con un bajo nivel de desarrollo.

Igualmente se ha podido observar una relación preocupante entre el deterioro de los indicadores de salud y la presencia de una prestación excesivamente centralizada de los servicios, la cual, aunada a la crisis y a las dificultades de acceso que ésta genera, contribuye a empeorar las condiciones de vida de la población.

De esta manera, la descentralización del sistema de salud está avalada en Venezuela por la necesidad de una reforma institucional del sector, siendo concebida en lo formal por los actores involucrados como una transferencia de poder, competencias y recursos a los niveles estadales, municipales y locales, y estando teóricamente enmarcada en un proceso que posibilite la participación social mediante la incorporación de la Sociedad Civil organizada a la solución de los problemas.

Esta propuesta de reforma institucional adelantada por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, MSAS, contiene seis líneas de acción, entre las que destaca, obviamente, la descentralización, pero acompañada de la integración, la reestructuración del sector, la actualización de la legislación sanitaria, el desarrollo de nuevos modelos de gestión y de un sistema nacional de financiamiento de la atención de la salud que garantice el acceso universal y solidario de los servicios.

La reforma establece como prioritario, en el marco de los nuevos modelos de gestión y siendo coherente con el mismo proceso descentralizador, la adopción de la estrategia de Atención Primaria en Salud, a fin de garantizar una prestación de servicios de salud basada en una tecnología adecuada, accesible, oportuna, eficaz, con participación comunitaria, con una concepción integral e innovadora, a unos costos razonables y con un equipo multidisciplinario.

La materialización práctica de esta estrategia, podría lograrse a través de los Sistemas Locales de Salud, SILOS, los cuales se definen como «el conjunto de recursos de salud

interrelacionados y organizados con criterio geográfico poblacional en áreas urbanas o rurales; diseñados a partir de las necesidades de la población, definidos en términos de daños y riesgos; asumiendo la responsabilidad de atención a los individuos, las familias, los grupos sociales y el ambiente; con capacidad de coordinar los recursos disponibles en el sector salud o extrasectoriales, facilitar la participación social y contribuir al sistema nacional de salud, al cual vigoriza y confiere nueva direccionalidad.»<sup>8</sup>

Tal concepción permite asociar, al menos, insistimos, teóricamente, el proceso descentralizador a una instancia expresada espacialmente, con cobertura bien delimitada y con alcance restringido pero integral, ya que el establecimiento de los SILOS requiere de la transferencia de competencias, funciones y servicios a las entidades federales, a los municipios y a las parroquias, dentro de las cuales se organizarían tanto como la red de atención primaria lo requiriera, siendo una escala adecuada para plasmar una relación corresponsable Estado-Sociedad Civil en la toma de decisiones y así garantizar la salud de la población.

Sin embargo, los convenios de descentralización en este sector apenas han alcanzado hasta el momento el nivel regional, con ritmos y modalidades diferentes, sin transferencias significativas hacia la municipalización, excepción hecha del Estado Falcón, y sin la consecuente constitución de los SILOS en los términos definidos. Entre los primeros firmados resaltan seis entidades federales, Zulia, Bolívar, Anzoátegui, Aragua, Carabobo y Falcón, donde existen avances importantes en relación al total de trece con convenio en la actualidad, mientras que el resto tenía planteado firmarlo para fines de 1.998.

**9 Jaime Alarid, <Los sistemas locales de salud como elementos básicos de la descentralización>, OPS, Nro. 6, Caracas, 1.991.**

Entre las primeras se puede comentar<sup>9</sup> el Estado Aragua, donde se realiza un diagnóstico situacional y se formulan metas a cumplir en el corto, mediano y largo plazo, creando las condiciones necesarias para la organización del Sistema Regional de Salud con un modelo gerencia; y organizativo propio, vinculando a la Sociedad Civil a través de sus organizaciones, el cual será denominado CORPOSALUD; el Estado Carabobo, donde se creó un modelo organizacional, el Instituto Carabobeño para la Salud, INSALUD, como órgano operativo y financiero del Sistema Regional de Salud de la entidad, con una administración por delegación de recursos; y el Estado Bolívar, entidad donde se implanta una política dirigida a captar y capacitar a los recursos humanos junto con una amplia participación de la Sociedad Civil organizada en los aspectos financieros.

Como rasgo común a estos casos, es preciso plantear que, en mayor o menor medida, la descentralización ha implicado, aunque no haya sido su objetivo, un incremento en los costos de la atención en salud a la población de escasos recursos. Sin entrar a considerar sus implicaciones en el incremento en la calidad de la atención, ni catalogar lo sucedido como privatización de la salud, lo cierto es que los sistemas regionales han ido exigiendo cada vez más el aporte económico de la población para funcionar, sea a través de oficinas recuperadoras de costos o mediante las contribuciones de las comunidades para sufragar la operación de los servicios de salud que administran.

A esto se agrega que el manejo de la información oportuna y confiable no ha mejorado significativamente. Más allá de las estadísticas epidemiológicas, con su aporte a la detección de la recurrencia de enfermedades endémicas y su papel de controladoras de los niveles de incidencia de las epidemias, funciones establecidas en el esquema centralista, no se ha avanzado con mayores innovaciones.

**9 Se utilizará como referencia la Tesis de Maestría en Salud Pública de la Dra. Miriam Ripanti, titulada «Necesidades y capacidades en las áreas jurídicas, administrativas y organizacionales para la instrumentación de la descentralización de la salud, Eco. Lara», UCLA; Barquisimeto, 1.998, que tuve la oportunidad de tutorear.**

La Tesis de la Dra. Ripanti ya citada, brinda la ocasión de culminar estas consideraciones con la situación en este sentido en el Edo. Lara, donde se ha convenido la descentralización pero no se han resuelto los problemas claves que deberían ser atacados con prontitud. Aunque los actores institucionales involucrados con el proceso en esta entidad, tienen como fortaleza su identificación formal con la descentralización y con la modernización que puede traer consigo, así como con la elaboración de un Plan Estatal de Salud enmarcado en las políticas de salud nacionales y articulado con la formulación de Planes Operativos Regionales y Municipales por Programa, en la práctica adolecen de desinformación, los Municipios no están realmente incorporados y presentan dificultades en su relación con la Sociedad Civil organizada, debido a la posición de algunos sectores de los gremios integrantes de los equipos de salud.

Es interesante acotar que en el Estado Lara existía desde 1.990, independientemente de la descentralización impulsada por el MSAS, un mecanismo de incorporación de la Sociedad Civil a la administración de servicios de salud, al suministrarles apoyo financiero y asistencia técnica a aquellas organizaciones comunitarias dispuestas a asumir esta actividad, utilizando el ejecutivo regional para ello a la Fundación para la promoción de la Salud, Fundasalud, institución creada para tal fin.

### **Reflexiones finales:**

Sin pretender enunciar conclusiones y/o recomendaciones, se resaltan a continuación elementos que emanan de la problemática planteada, con la finalidad de aportarlos para las futuras reflexiones sobre el tema.

Si asumimos a la descentralización como una tendencia implícita del proceso globalizador, observable a través de muchas de sus manifestaciones, también hay que constatar su papel articulador en una realidad en constante cambio, lo cual toma cursos diversos para lograr su plena realización.

Para Carlota Pérez,<sup>10</sup> «El tercer eje de cambio (de paradigma) es la transición de un mundo signado por el centralismo a una creciente preferencia por las redes descentralizadas», argumentando su punto de vista con énfasis en el planteamiento sobre las redes flexibles integradas:

«La tendencia a la descentralización, estructurada en redes, se ha venido traduciendo al terreno político a través del fortalecimiento de los gobiernos locales, en paralelo con la formación de estructuras supranacionales. Aunque parezca paradójico, la descentralización integrada moderna y la globalización son, en cierto sentido, el mismo fenómeno».<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Carlota Pérez: «Desafíos sociales y políticos del cambio de paradigma tecnológico», ponencia al Seminario Desafíos y Propuestas, 60 aniversario de la Revista SIC, Caracas. Febrero de 1.998, p. 24

La descentralización podría ser bajo estas condiciones, un componente dinamizador del desarrollo humano, en cuanto proceso capaz de generar potencialidades inéditas si ocurre en un nuevo contexto de relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Sin embargo, también presenta las inestabilidades propias de cualquier proceso de transición, sólo garantizable en la medida en que los actores involucrados asuman las transferencias de poder y competencias en función de la búsqueda del beneficio mutuo, con una clara delimitación de responsabilidades y con una imagen objetivo compartida, donde el federalismo aparece como uno de los resultados posibles.

La condición de generadores del desarrollo local, en el marco de la descentralización, que pudieran tener los Proyectos Pedagógicos de Plantel y los SILOS, en educación y salud respectivamente, dependerá de sus posibilidades como mecanismos portadores de valores que

impulsen la insurgencia de una nueva cultura política, lo cual estará supeditado a su implementación contando con la participación de la población en todo el proceso.

La debilidad en la disposición de información oportuna y confiable a nivel local y regional, amerita que se tomen medidas drásticas para resolverla, ya que buena parte de las dificultades encontradas para profundizar la descentralización están asociadas a esta deficiencia.

En este sentido, el análisis del proceso descentralizador venezolano muestra un ritmo de ejecución lento y excesivamente pausado en el campo administrativo, el cual no se compadece con la fuerza y la premura de los factores que la impusieron, aunque en lo político ha logrado darle perfil propio a las autoridades regionales y locales electas.

Es bastante evidente la dificultad de establecer una relación, siquiera aproximada, entre las condiciones de vida de la población del país desde 1.990 hasta la actualidad y los resultados del proceso descentralizador, dada la inexistencia de fuentes confiables de información a nivel local, aunque hay estados que pueden ofrecer, sin lugar a dudas, una mejor atención en los servicios de educación y salud a pesar de un cierto adormecimiento del proceso a nivel general.

11 Op. Cit, pa9. 26

### **Bibliografía:**

ALVAREZ D., Angel (coordinador): «El sistema político venezolano: crisis y transformaciones», Ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V., Caracas, 1.996

AROCENA, José: «El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo», Ed. Nueva Sociedad Caracas, 1.995

CALDERON, Fernando et al: «Esa esquiua modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe», Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1.996

COMBELLAS, Ricardo: «Una constitución para el futuro : el debate constitucional en Venezuela», Ed. Panapo, Caracas, 1.994

COPRE: «La descentralización: una oportunidad para la democracia», Ed. Copre, Volumen 4, Caracas, 1.989

CUNILL G., Nuria: «Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social», Ed. Nueva Sociedad-CLAD, Caracas, 1.997

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (Editora): «Descentralización y nuevos actores políticos», Evento coauspiciado por la Fundación de Estudios Sociales, Quito, Ecuador, del 19 al 22 de Septiembre de 1.995 GRUBER, Annie: «La décentralisation et les institutions administratives», Ed. Armand Colin, Paris, 1.986

IRANZO T., Mauricio: «Décentralisation et Aménagement du Territoire au Venezuela et France», These de Doctorat, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, 1.998

«Visión crítica de los programas sociales actuales», Revista Espacio: Temas de Ciencias Sociales , Nro. 3, UCAB, Caracas, 1.996

«Las ONG's y la Política Social: Una reflexión inaplazable», Revista Memoria Política, Nro. 5, Centro de Estudios políticos y Administrativos, Universidad de Carabobo, 1.997

«Las organizaciones de la Sociedad Civil ejecutoras de programas sociales y sus necesidades de asistencia técnica», Revista Espacio: Temas de Ciencias Sociales, Nro. 5, UCAB, Caracas, 1.998

«Descentralización y Desarrollo Humano», Informe sobre índice y entorno del Desarrollo Humano en Venezuela, OCEIPNUD, Caracas, 1.998.

LUCHAIRE, Yves y Frangois: «Le droit de la décentralisation», Presses Universitaires de Frange, Paris, 1.983.

MAINGON, Thais: «La descentralización de los servicios de salud e— Venezuela», Revista Espacio Abierto, Vol. 5, Nro. 3, Maracaibo, 1.996.

MASCAREÑO, Carlos (coordinador): «Descentralización, Gobierno y Democracia», Ed. CENDESIG-Local, Caracas, 1.998.

MENDOZA DE MENACHO, Marí Lorena: «Viabilidad política del proceso de descentralización del sector salud en el Estado Yaracuy», Tesis para optar al título de Magister en salud Pública, Decanato de Medicina, UCLA, Barquisimeto, Mayo de 1.998

NOHLEN, Dieter y Mario Fernández B. (editores): «El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina», Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1.998

PEREZ DE LINARES, Sonia: «La descentralización de la educación. Formación de una política para el mejoramiento cualitativo», trabajo final del Seminario «Políticas Públicas y Sociales en Venezuela» del Doctorado en Estudios del Desarrollo, CENDES; Caracas, marzo de 1.998

PUTNAM, Robert: «Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa», Ed. Gálac, Caracas, 1.994

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES: «Descentralización. Democracia y Participación», Vol. 2 Nro. 4, Instituto de Investigaciones Dr. Rodolfo Quintero, U.C.V., Caracas, Octubre-Diciembre, 1.996

RIPANTI DE GARCIA, Miriam: «Necesidades y capacidades en las áreas jurídicas, administrativas y organizacionales para la instrumentación de la descentralización de la salud. Estado Lara», Tesis para optar al título de Magíster en Salud Pública, Decanato de Medicina, UCLA, Barquisimeto, Mayo de 1.998

SANCHEZ M., Jorge: «Reforma del Estado y descentralización», Ed. CopreZulia, Maracaibo, 1.992