

Evolución Histórica de la Descentralización en Venezuela

Econ. Rafael Lucena Castellano

El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación realizado por el INFACES en donde se pretende abordar el tema de la descentralización en todos sus contextos: histórico, político, económico, social, cultural y administrativo. Así se plantea entender los nuevos modelos de desarrollo regionales basados en organizaciones descentralizadas. El estudio de la historia de la descentralización política administrativa constituye un ejercicio de la memoria necesario hoy, para considerar todas aquellas realidades, que nutren el proceso actual. Hemos periodizado el proceso en tres períodos: la etapa 1811-1936, la segunda de 1936-1958 y la tercera de 1958 hasta nuestros días.

TÉRMINOS CLAVES: Descentralización, estado-nación, períodos históricos.

1.- Aspectos Generales.

Algunos procesos o eventos de tipo político, social, institucional y económico, etc., tienen su razón histórica que en algunos casos, los justifican en el presente, y es a partir de allí, del origen histórico donde se comienza a estudiar para poder explicarlos y comprenderlos en la actualidad. Es por ello que se hace necesario realizar un relato del pasado sobre los hechos y realidades más importantes que rodean al proceso de Descentralización, que en el presente, está experimentando el país y que es de naturaleza político-administrativa.

La Venezuela de hoy comienza a tener vida por intermedio de una Real Cédula del 08 de Diciembre de 1776, realizada por Carlos III, creando la Intendencia del Ejército y la Real Hacienda para la Provincia de Venezuela (Cartay Rafael 1988); a partir de allí se fueron fundando en el país las instituciones sosten del naciente Estado. El 31 de julio de 1786 se creó la Audiencia de Caracas encargada de la administración de justicia y el 7 de junio de 1793 el Consulado Real de Caracas, como Tribunal Mercantil, en 1804 se estableció el Arzobispado de Caracas. (Op. cit. 1988).

No fue sino hasta 1811 cuando el Congreso de la época proclamó la Declaración de Independencia, adoptando el concepto de Federación como forma o vía de organizar al Estado. Es de hacer notar que este principio federativo se estableció para las sucesivas constituciones del país, pero sólo como principio, porque la realidad condujo a otra forma de organización estatal.

El Estado Venezolano creció teniendo como principio de organización a la Federación, que no es más que: "La unión en un sólo estado de varios estados que conservan su independencia respectiva, pero que se comprometen a respetar ciertas medidas de interés común" (Larrousse Universal diccionarios).

La realidad político-social y económica del país el siglo pasado, desvió este principio federativo de organizar al estado y la manera centralizada rigió los sucesivos

procesos de desarrollo, tal contradicción o desviación tiene su justificación histórica debido a lo conflictivo y caudillesco de los procesos político acontecidos que dieron vida al estado-nación que hoy tenemos en la actualidad.

Pero, ¿por qué los constituyentes del siglo pasado adoptaron este principio federalista? ¿cuál fue la razón? ¿por qué no se escogió otra forma?. Estas preguntas e inquietudes se pueden contestar en el hecho real de que al independizarse Venezuela de España, se pensó en organizar el país como una federación de Estados Independientes, ya que no era de esperarse que se constituyera una monarquía, porque fue precisamente esa forma de gobierno la que combatieron nuestros independentistas, además de esto era necesario organizar los estados independientes legados por la colonización española, con una marcada tendencia descentralizada, producto de la forma como España desarrolló el gobierno mediante virreynatos, capitanías generales, provincias, corregimientos y gobernaciones, igualmente podríamos citar otros elementos como el hecho de la distancia de los poblados, pocas vías de penetración, la escasa comunicación entre poblados, la autogestión de las regiones desde el punto de vista de la producción agro-alimentaria, y también algunas influencias externas traídas al país. Por todo esto la idea federalista era la que más se sincronizaba con la época y se convirtió en el instrumento unificador de los distintos grupos de poder de ese entonces.

Por otro lado no podría dejar de mencionarse el hecho urbano de que fue la provincia la unidad territorial básica de la colonia, conformándose en centros poblados con autonomía. Así fue naciendo el sistema ciudad-estado el cual tuvo una influencia muy notoria en el pensamiento emancipador del siglo pasado, que trajo como consecuencia que el proceso independentista se orientará por un lado a librarnos de España y por el otro de unir a todos los poblados dispersos y autónomos.

Todas estas realidades político-social, económicos y geográficos nos induce a concluir que la forma federativa de organizar el estado, era lo que históricamente estaba llamado a consolidarse, pero cuyas desviaciones obedecieron a una clase dirigencial criolla que desde las regiones tratarán de tomar el control absoluto de la nación, enarbolando consignas federalistas para aglutinar voluntarios, pero que al llegar al poder hacían todo lo contrario convirtiendo el mando en un modelo anárquico y grupal.

La idea de relatar los hechos históricos que sirven de referencia para estudiar el actual proceso de descentralización, parte del hecho de que, es necesario rodearnos de todas aquellas realidades que nutrieron el actual modelo de conducción estatal, en donde en primer lugar a la descentralización hay que verla dentro de un contexto histórico de carácter nacional y mundial, de transformación político-administrativo en lo actual.

En segundo lugar la centralización de la funciones del estado venezolano no es un hecho aislado, sino que por el contrario obedeció a un modelo político ideológico de organización social impuesto por una realidad nacional, totalmente adversa a las ideas descentralizadoras.

En tercer lugar es necesario tratar de explicar los acontecimientos más importantes desde el punto de vista histórico, que le dieron vida al actual estado-nación y a su vez como éste fue centralizando sus funciones y como este mismo estado clama hoy en día por descentralizarse, se coincide con lo que expone el doctor Brewer Carías, en el libro Memoria y Cuenta (1994), de que Venezuela está viviendo el final de un ciclo político, el cual se ha denominado estado democrático centralizado de partidos y está entrando en un modelo más participativo, más autónomo, más independiente del poder central, el cual se llama descentralización político-administrativa. Para efectos de este trabajo se

estudia el proceso de descentralización desde el punto de vista histórico en tres períodos: el primero va del año 1811 hasta 1936, y el segundo de 1936-1958 y el tercero de 1958 hasta nuestros días (1997), no se hizo por ciclos o períodos constitucionales de gobierno, ya que lo que se pretende es resaltar lo que se consideró más importantes, desde el punto de vista histórico.

2.- Período 1811-1936.

El estado independiente se nutrió de la ideología libertadora de quienes asumieron el liderazgo de conducir la gesta que emancipa al país de la colonia española. El piso o soporte a ese nuevo país encontró cabida en la provincia dejada por España, la Constitución de 1811, estableció siete (7) Provincias, Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas. Maracaibo, Guayana y Coro estaban aún en poder de los realistas, luego la Constitución de 1.819 instituyó provincias incluyendo las que estaban en poder del régimen colonial.

Estas provincias se caracterizaban por la forma descentralizada del manejo político-administrativo de la gestión pública, de allí la explicación porqué el concepto de federación inspira a los constituyentes de la época, era lógico pensar que la dispersión territorial de los centros poblados, llamados provincias, los inducían a ser autónomos, es de hacer notar también que para ese entonces (1811) la población era aproximadamente de un millón de personas (Cartay Rafael 1988), podría afirmarse entonces que el factor dispersión conllevó a la forma autónoma de gobernar tales provincias.

El proceso de consolidación del poder para entonces deformó el principio federativo, que después de 1830 el liderazgo político desde el poder central entró en conflicto con los liderazgos regionales para la preservación del control del país y del mismo poder generando la guerra federal (1858-1863) que en su medida y dimensión fue devastadora, se indicó que una población aproximada de ciento tres mil personas murieron en dicha guerra en un país despoblado. (Op. cit. 1988).

La guerra federal comenzó en 1858-1859, estando en el poder el general Julián Castro, que por presiones de sus propios partidarios (Conservadores) salió del mando el 1 de Agosto de 1859, asumiendo la presidencia de la República Pedro Gual, hasta el 29 de Septiembre de ese año (1859), en donde el señor Manuel Felipe Tovar, asume el control del país por parte de los conservadores en el período de 1859-1861. En 1861 el General José Antonio Páez, regresó al poder implantando una dictadura que duró hasta que es derrotado por los federales dando comienzo a una nueva etapa política en el país.

Esta contienda militar que duró cinco años, no es más que la culminación de los hechos políticos que sostenían liberales y conservadores desde 1840, recordemos que el preludio a esta guerra comienza en el año de 1846, cuando el gobierno conservador ante el peligro de perder las elecciones de ese año, desata una represión muy fuerte contra los dirigentes liberales, como Antonio Leocadio Guzmán, líder prominente del liberalismo y en donde también es sentenciado a muerte el líder Ezequiel Zamora. (Federico Brito Figueroa, 1951).

Son varias las causas que se pueden mencionar que conllevan a la guerra federal denominada así por los liberales porque se utilizó como bandera el federalismo o autonomía de provincias, pero lo acentuado de los problemas económicos y sociales de la época aunados a una oligarquía criolla conflictiva y sin visión de futuro se entrelazaron para dar vida al movimiento social que, obligó al General Páez en el poder y líder principal de los conservadores a aceptar lo que proponían los liberales como era

su renuncia al mando y entregarle el poder al General Juan Crisóstomo Falcón. (Áureo Yépez, Ermila de Veracoechea, 1994).

En el año de 1.863, asume el poder el General Falcón, y en el año de 1864, se promulga una nueva Constitución donde se establece "El sistema federal de gobierno bajo la denominación de Estados Unidos de Venezuela", (Op. cit. 1994), dividiendo el país en 20 Estados y un distrito federal, otras de la bondades de esta Constitución fue que el pueblo eligió a los diputados, se abolió la pena de muerte por delitos comunes, se creó la educación primaria gratuita, el Presidente es elegido por voto directo.

Podríamos decir que es en este año (1864) en donde nace un nuevo sistema político, un nuevo liderazgo, un nuevo concepto de estado.

Esta autonomía establecida en la nueva Constitución, sirvió para que cada región o estado de la República se convirtiera en un feudo de cada caudillo regional, y el gobierno nacional, sólo servía para enriquecerse a expensas de la República.

Los ideales federales fueron traicionados por quienes en el pasado enarbolaban consignas libertadoras. En el gobierno del General Falcón, se acentuó el desorden en la administración pública, el hecho público notorio que simboliza la corrupción de la época, fue la negociación que realizó el General Antonio Guzmán Blanco, en donde para cubrir el déficit del gobierno autorizó una deuda por millón y medio de libras esterlinas, poniendo en garantía los derechos de importación de la República, después de la manipulación del contrato, el país apenas recibió dos millones de pesos y en un compromiso de 20 millones de pesos para ser cancelados en 25 años (Alberto Arias, 1994, pag, 83), pero no sólo Guzmán se enriquecía, que era segundo en el mando del nuevo gobierno, sino el mismo presidente, el General Falcón, libraba vales contra la Tesorería Nacional para dar gratificaciones a sus amigos y partidarios, estos mencionados vales los hacía en cualquier pedazo de papel (Op. cit. 1994, pág. 83). Los caudillos regionales, generales, coroneles, etc., se encargaron de desviar lo que pudo haber sido una nueva Venezuela, por lo cual murieron muchas personas, incluyendo al general Zamora.

La situación llegó a tal extremo que en el año de 1867, el Ministro de Hacienda renunció porque no había dinero en la Tesorería y, al año siguiente el Congreso se disolvió porque no había fondos con que pagar. (Op. cit. 1994, pág. 84). Estos y otros hechos provocaron el descontento de algunos federales y en marzo de 1868, el General José Tadeo Monagas, se puso al frente de un movimiento insurgente que obligó a Falcón a renunciar.

A partir de esta fecha (1868) hasta (1899), el país tuvo 19 Presidentes de ideología liberal, incluyendo al general Cipriano Castro y varias constituciones, la de 1874 que redujo el período constitucional a dos años, la de 1881 redujo los estados de la federación a nueve y creó el Gran Consejo Federal, encargado de elegir al Presidente, desde luego controlado por el propio Presidente, para esta época gobernaba Guzmán Blanco, solo hasta 1893 la Constitución de esta fecha estableció el voto directo y universal para elegir Presidentes, la presión política social lleva a tan importante acontecimiento.

La crisis político económica originada por la confrontación liberal de los liderazgos regionales, no se podía resolver solo con reformas, la ambición de poder y la corrupción dieron al traste con los ideales de la federación, así fue terminando esta etapa en la historia del país dando nacimiento a otra contingencia social liderizada por Cipriano Castro, este hecho político social y militar se conoció como la Revolución Liberal Restauradora, la idea principal era la de rescatar los ideales federales. Cipriano

Castro, el General triunfante en esta nueva etapa asume el poder en 1899 y gobierna hasta 1908. (Alberto Arias, 1994,pág. 98).

Podríamos asumir que el gobierno del General Castro, fue si se quiere una especie de compuerta histórica entre lo que fue una Venezuela mal dirigida desde el punto de vista de la autonomía federativa y la Venezuela que vendrá al mando del General Gómez, que centralizó todas las funciones del estado con una posición muy distinta a la otrora ideal liberal.

Este último gobierno federal (el de Cipriano Castro), se inició bajo las consignas “nuevos hombres”, “nuevos ideales”, “nuevos procedimientos” (Arias Alberto. Historia Moderna de Venezuela), pero la realidad de la época tanto en lo político, como en lo económico obligó al General Castro a tomar acciones de gobierno en el orden interno y externo del país.

El presidente obligó a los banqueros criollos a concederle préstamos a la república, este hecho le ganó numerosos enemigos al general Castro, la anarquía en cada región era la orden del día, cada caudillo era jefe de su propia región y ejército, no había en el país autoridad y homogeneidad en el mando, estos desequilibrios políticos, sociales y económicos desembocaron en la guerra de los 22 días en el año de 1902, en donde el General Castro salió vencedor, pese a contar con un ejército más pequeño que el de su adversario el General Matos, en este episodio salió a relucir la figura fuerte y decidida del guerrero Juan Vicente Gómez, para quien el futuro depararía nuevos horizontes, Gómez teniente para aquel entonces (Alberto Arias. 1994, pág. 99), dibujaba en su mente una Venezuela con un solo jefe, un solo ejército y todo dirigido por un solo hombre, el destino se encargó de colocar en el poder al hombre que de una u otra manera acabó con la anarquía de los caudillos regionales y construyó lo que en el presente tenemos como estado, Venezuela no se podía dar el lujo de recibir el siglo XX anarquizada y dividida como nación, la centralización del mando y de la hacienda pública se perfilaba como acción de estado para quienes estaban llamados a suceder al General Castro.

Retomando el estudio del período del General Castro en lo referido al hecho interno y la guerra denominada La Libertadora en 1902, hay que agregarle otro pero de carácter externo y fue el bloqueo que vivió el país, producto de sus deudas con el extranjero en 1900, la Nación debía 190 millones de bolívares en deuda reconocida (Op. cit. 1994, pág. 100), fuera de otra deuda contraída por los caudillos federales en el ejercicio del Poder.

La posición del General Castro, fue digna y patriótica si se quiere, y desde luego le ganó mucho apoyo, lo cual aprovechó muy bien para imponerse en lo interno (específicamente sobre el general Matos). Castro jugó muy bien con el nacionalismo del pueblo, ya que la Nación estaba siendo agredida por los imperios de la época y se imponía una actitud patriótica. Fue en 1903 cuando cesó el bloqueo con la firma del protocolo de Washington.

El período en que mandó el General Castro, se le conoce como un período bastante brillante en lo intelectual, en lo político, también en el campo de la medicina y otras ramas de la ciencia.

En lo político se exponía la tesis del “gendarme necesario” de orientación filosófica positivista, es decir que el país requería de un hombre fuerte y decidido para gobernar y avanzar hacia el desarrollo. José Gil Fortoul, Laureano Vallenilla Lanz, fueron unos de los tantos expositores de esta tesis, más tarde se convertiría en aliado de

Gómez, ya que éste se nutre de esta doctrina para imponerse en el mando (Op. cit. 1994, pág. 102).

El gobierno de Castro no se distanció de sus antecesores colegas Federales, hechos como la tiranía, la corrupción y la inmoralidad política, fueron característicos en su gestión, los éxitos de Castro en lo político y militar obedecieron a la forma enérgica e inteligente con que enfrentó los hechos más críticos de su período.

En abril de 1906, Castro se separa del poder por problema de salud, ya que los excesos a los cuales se sometía lo fueron debilitando físicamente, tanto que se vio obligado a renunciar más tarde y retirarse de la vida pública en 1907. Es operado y en 1908 específicamente el 19 de Diciembre, deja encargado a Juan Vicente Gómez, en el poder y éste para quien la historia le tenía reservado un lugar, lo asumió con absoluta frialdad y don de mando, desterró a Castro para siempre del poder, y el General Castro muere en 1924 en Puerto Rico.

Al asumir el Poder el general Gómez, comienza un nuevo ciclo político en el país, ya que otros hechos, otras ideas, otras formas de pensar y de mandar, crearon una acción de gobierno que focalizará las funciones del estado en la idea central de mando, que traía el nuevo presidente.

A partir de esta historia reciente es donde nace precisamente esa contradicción, entre lo federativo de organizar el estado previsto en la Constitución y lo presidencialista y centralizado del ejercicio del poder en la actualidad.

Fue Gómez, quien dio inicio a lo que hoy conocemos como estado democrático-centralizado, se comenzó con la integración del país. Este nuevo gobierno fue acabando progresivamente con todos los vestigios del estado federal, el gomecismo como expresión política, duró en el ejercicio del poder hasta 1945, con la Revolución de octubre de ese año.

El gobierno de Gómez, continuó y terminó con el proceso de liquidación de los caudillo regionales, modernizó al ejército, dotándolo de equipos, reorganizó la escuela militar de Venezuela para formar militares de carrera en 1920, creó la escuela de aviación militar de Maracay en 1926, se creó la Ley de Servicio Militar Obligatorio, se introdujeron los primeros vehículos en el país y se dio inicio la llamada política de carreteras, este hecho contribuyó poderosamente a la integración nacional. (Op. cit. 1994, pág. 106).

El proceso de centralización tuvo como soporte logístico la infraestructura creada por el General Gómez, en cuanto a carreteras, vías de comunicación entre poblados desasistidos, etc., las vías o carreteras más nombradas de la época que fueron pavimentadas son: las carreteras Caracas-La Guaira, la carretera transandina de Caracas a la frontera con Colombia. (Op. cit. 1994, pág. 104).

El objetivo central de construcción de dichas vías era la de poder movilizar con facilidad al ejército a cualquier región que se alzase contra el gobierno del entonces, pero a su vez pese al objetivo central de estas vías o carreteras, contribuyeron a la integración nacional con su utilización, ya que se produjo el desplazamiento rápido de la información, el incremento del volumen del comercio, el éxodo de la población hacia centros poblados más desarrollados (Cartay Rafael 1988), en fin comenzó lo que para la época fue un movimiento modernizador de la sociedad lo que trajo consigo la centralización de las funciones del estado o viceversa.

Era lógico pensar en aquella época (1900) que con una posición centralizadora del mando político-militar y del desarrollo económico, el país se enrumbara hacia su modernización (aunque para muchos pensadores el proceso de modernización comenzó en el siglo XVIII), en donde el instrumento a utilizar para conseguir los objetivos de modernización era la centralización de las funciones del estado, de allí que las instituciones públicas intermedias y los organismos del estado venezolano nacieron bajo una óptica centralista, colocando un puente entre la sociedad política-dirigente y la sociedad civil.

Poco a poco se fue construyendo el país moderno, el de las carreteras, el de las industrias del estado fuerte y protector, etc., se fue rompiendo con los partidos políticos tradicionales (liberales y conservadores), las bases económicas de la burguesía tradicional se resquebrajaron y surgieron otros enclaves económicos y políticos (Op. cit. 1988).

Surgen las células de los partidos políticos modernos (en el período del General Gómez) moldeados a la imagen centralizadora, pero con una forma de organización policlasista, un poco más participada va la manera de organización adoptada por los partidos nacientes es la de los “movimientos de masas”.

En el gobierno de Gómez comenzó el despegue económico, traducido en prosperidad que contribuyó al afianzamiento del gobierno, más aún aparece el petróleo que sirvió como motor al proceso de crecimiento y dio origen al modelo rentista de desarrollo sobre el cual se fue construyendo la Venezuela de nuestros tiempos.

El modelo centralista adoptado por el gobierno del general Gómez, aunado al modelo rentista de desarrollo producto de la explotación petrolera, se unieron en sus debidas instancias y como dos fuerzas bien sólidas fueron nutriendo al estado-nación, imponiendo una doctrina de estado, y un modelo organizativo societario de tipo clasista-benefactor, identificado con las fuerzas sociales aliadas del poder, creando un estado grande, pesado e improductivo y populista.

El estado moderno se alimentó de esta realidad promovida por fuerzas sociales importantes en lo político y económico que marcaron el pensamiento y la acción de quienes más tarde (a la muerte de Gómez), les tocaría dirigir los destinos del país.

En la actualidad este modelo o concepto de estado, hizo crisis y nos plantea nuevas formas de organizarnos socialmente.

3. Período 1936-1958

Una segunda etapa (para efecto de este estudio), se inicia a raíz de la muerte del General Gómez. Esta etapa Post-Gomecista estuvo presidida por 7 gobiernos distintos políticamente, que comenzaron con el General Eleazar López Contreras y terminaron en 1958 con el derrocamiento del general Marcos Pérez Jiménez.

Esta etapa en el tiempo que por demás es corta, marcó la acentuación de un modelo político iniciado por Gómez, ya que podríamos hablar de la consolidación del estado centralizado, sustentado por tres hechos importantes, el primero de ellos fue la centralización de las funciones administrativas del estado, el segundo la explotación del petróleo como variable económica que sirvió de apoyo al proceso centralista y por último la llegada de inversiones extranjeras. Todo este ambiente exigía un fuerte control político por parte del estado venezolano, más una clase política fiel a estos postulados centralistas, no importando las características del gobierno ya que podía ser de tipo civil, militar o mixto.

Todas estas realidades que en el entonces vivía el país, fueron configurando y generando una sociedad política caracterizada por la pugnacidad, tanto de quienes controlaban el poder como por quienes querían controlarlo, pero lo más resaltante de esta lucha política, es que los grupos de presión social estaban organizados en partidos políticos cuyos ejercicios del mando están desde luego centralizados, es decir todas las señales de expresión social estaban arrojadas por la figura central, el caudillo, el líder, etc., es por esto que fue precisamente, en Caracas en donde se libraron en ese período (1936-1958) importantes luchas sociales de masas, ya que la capital de la república era y es hoy en día, la zona geográfica del país que concentra las decisiones de todos los círculos del poder.

Con la llegada del capital extranjero llegó la tecnología moderna, la maquinaria y equipo que junto a los técnicos extranjeros construyeron la infraestructura industrial del país, se produjo una intensa movilización de personas que se desplazaron hacia los nuevos centros industriales, conformando una clase obrera que legitima el modelo rentista que se estaba implantando, en el país, (en la actualidad dicho modelo está agotado).

El gobierno del General López Contreras se vio atrapado entre dos fuerzas de presión importantes, por un lado todos aquellos Gomecistas que temían que la democratización del país los afectaba y por el otro los movimientos de masas organizados en partidos políticos, sindicatos, organizaciones estudiantiles, etc. que clamaban por democracia y libertad política. La ambigüedad y la vacilación caracterizan al gobierno del General López Contreras, que quiso mantener la idea de mando del Gomecismo pero sin embargo, tuvo que ceder hacia disposiciones más democráticas. De 1936-1941 el país fue creciendo y tomando sus habitantes conciencia acerca de su futuro, los partidos políticos de la época se colocaron al frente de los cambios sociales planteados. Para 1941 es elegido por el Congreso de la República el general Medina Angarita como Presidente de la República, cuyo estilo de gobernar distanció al gomecismo como manera de hacer política en el país, influenciado por las guerras mundiales que dividió al mundo entre fascistas y no fascistas. Muy importante para la vida política del país fue el gobierno del general Medina, que dio paso a la democratización y restauró los derechos ciudadanos, su acción de gobierno se encaminó a garantizar las libertades públicas, legalizó a los partidos políticos proscritos y produjo la reforma petrolera que tenía como objetivo lograr una más justa participación del estado en la explotación del petróleo.

El general Medina Angarita es reconocido como un gobernante reformista y democrático, pero un viejo vicio político que se arrastraba de la dictadura como era el de elegir al presidente, diputados y senadores, de forma indirecta, fue utilizado como bandera y discurso político por sus opositores y es derrocado el 18 de octubre de 1945. (Áureo Yépez, pág. 117).

Un grupo de oficiales jóvenes formados en la academia militar aliados al partido Acción Democrática, que luchaba desde su creación para conquistar el poder, son los actores del golpe de estado contra el General Medina que para muchos fue el hombre que más visión y voluntad política tuvo en producir los cambios formales que reclamaban en el entonces, el país.

Este movimiento insurgente perseguía tres fines u objetivos bien definidos; el primero de ellos era el de lograr un sistema de elección directo y libre en donde se eligiera al presidente, diputados y senadores y así romper con una forma de elección indirecta que databa de 1830, el segundo fin era la de sanear la administración pública y el tercero darle un carácter humano a la función del gobierno, de este hecho político (el

golpe de estado), se desprende una reflexión que cada vez que se produce un cambio importante en la forma de gobernar al país, cómo es que la relación entre el Estado-nación fue sustituida por una nueva relación Estado-Partido. Surge así con este acontecimiento político-social un nuevo protagonista el "partido político", que desplazó la forma centralizada de mando originaria en el seno del ejército que fue la manera como se gobernó a Venezuela, desde su creación, es desplazada por la forma centralizada de partidos que es una fuerza social organizada, es un nuevo sujeto colectivo que fracturó al modelo anterior y cambio cualitativamente la condición de conducir al estado.

La manera como los nuevos actores gerenciaron al país después del derrocamiento del General Medina, reforzaron la acción centralista de gobernar, ya que sus políticas públicas dirigidas u orientadas a los programas sociales, educativos, sanitarios, seguridad, etc., se sometían a las más directa dependencia del poder central, toda iniciativa de índole regional se veía frustrada al pasar por el filtro decisorio que imponía la capital.

En la primera convención de presidentes de Estado y Gobernadores territoriales federales que se efectuó en Caracas, en el mes de noviembre de 1945, se presentó un documento que perfiló como sería la formulación de políticas públicas en donde se lee. "En obras públicas, los gobernantes regionales, se comprometen a coordinar con el Ministerio de Obras Públicas, las obras..." (Trino Márquez 1992). En cada ministerio radicado en Caracas, se planificaba y se ejecutaba toda acción puntual, relacionadas con sus funciones en cualquier lugar del país, el nombramiento de cualquier funcionario se realizaba desde Caracas.

Podemos decir a manera de conclusión de este episodio en la vida política del país, que la centralización conllevó a una concentración administrativa de funciones, pero que no hay direccionalidad proporcional entre estas dos relaciones.

En este corto período se producen para efectos de nuestro estudio dos hechos importantes, el primero de ellos es que lo centralizado del mando comienza a instrumentarse por lo centralizado de las funciones del Estado y el segundo de ellos, es que las funciones administrativas del estado las ejecutan organizaciones denominados Ministerios, Institutos, que fueron poco a poco convirtiéndose en refugios electorales de los partidos en forma clientelar; es decir, los funcionarios del partido eran premiados con cargo en estas organizaciones.

El último gobierno de este período (1936-1958), concluye con el derrocamiento del general Marcos Pérez Jiménez, que gobernó al país de 1952 a 1958, este lapso sumió al país al atraso político, ya que se perdieron las libertades públicas, pero logró consolidar la infraestructura urbana del país y por esta vía se indujo al crecimiento económico.

El 11 de abril de 1953, es sancionada una nueva constitución filosóficamente conservadora y centralista, los estudiosos de este período lo denominaron de corte programático en donde la orientación era la de la realización de grandes obras que se vieran, que se tocaran y sobre todo que pudieran traducirse en cifras importantes (Op. cit. 1992); el general Pérez Jiménez gobierna con mano dura al país, aplastando cualquier oposición al gobierno, la sociedad civil se contrae y retroceden las conquistas civiles.

El 23 de enero de 1958, es derrocado el general Pérez Jiménez, por la unión de la sociedad cívico-militar organizada, más tarde en la Junta Patriótica, que estuvo integrada por todos los partidos opuestos al régimen, así se dio comienzo a una nueva

etapa en la historia política del país, ya que en la nación se instauró lo que se conoce como democracia representativa; los partidos políticos de nuevo tomaron el control del mando en la Nación y es de hacer notar que estas organizaciones (partidos) se encargaron de sembrar la cultura democrática del país, ya que se tenía poca vocación democrática, estos mismos partidos como veremos después involucionaron en su orientación y años más tarde perderían su convocatoria popular, para convertirse en maquinarias electorales.

Para concluir este período podemos decir que pese a que el país vivió varios gobiernos con estilos diferentes de gobernar y diferentes ideologías, el centralismo como expresión de organización de Estado fue intocable, solo se renovó en ciertos períodos y se adaptó a las circunstancias políticas de cada lapso de gobierno; es más, podemos afirmar que el desarrollo de la nación y por ende su expansión económica, está ligado a la forma centralizada de organizamos social y políticamente; hasta las nascentes expresiones de organización humana, se desarrollaban siendo centralistas, como los gremios, sindicatos, asociaciones vecinales y comunales, etc.

4. Período 1958 - Nuestros Tiempos (1977)

Derrocado el general Pérez Jiménez, una Junta de Gobierno asume el control de país, con la idea de preparar el ambiente propicio como para elegir al presidente en forma directa y democrática mediante elecciones populares, para ello se legalizaron los partidos políticos proscritos por la dictadura, se tomaron medidas en el orden administrativo y de funcionamiento del estado, se elevaron los ingresos del estado por concepto de renta petrolera, se puso en práctica un plan de emergencia en el orden social y económico. Lo importante era evitar el riesgo de volver a la dictadura, para ello los partidos políticos principalmente Acción Democrática, se aliaron a los sectores económicos criollos y extranjeros con la idea de ganar espacios y tiempo para consolidar de una buena vez por todas el régimen de partidos en Venezuela.

Las elecciones se realizan el 07 de Diciembre de 1958 y las gana el Sr. Rómulo Betancourt, apoyado por su partido Acción Democrática y sectores de la oligarquía criolla y extranjera. El nuevo Presidente electo asume la presidencia el 13 de Febrero de 1959. Este período se caracteriza por la convulsión política y social de la cual salió airoso el nuevo Presidente; tres hechos importantes son propiciados por el gobierno que logran sentar las bases del nuevo régimen.

Dichos hechos son: En primer lugar fue la firma del pacto de Punto Fijo, que trajo la orientación estratégica del régimen de partido que heredarían al Presidente Betancourt, la idea del pacto era la de apoyarse mutuamente (los partidos políticos), en situaciones políticas difíciles, tal esquema de gobernabilidad funcionó en el país y predomina actualmente, caracterizado por su agotamiento. El segundo hecho o aspecto importante para efecto de este trabajo es la actividad que logró concentrar toda la riqueza del país en grupos económicos de índole familiar, ligados al gobierno tal concentración trajo consigo una basta desigualdad social caracterizada por la monopolización de la economía, en donde los medios de distribución del estado solo servirían para paliar la pobreza que se estaba engendrando en la sociedad.

La concentración de funciones del estado se dio en todos los órdenes, una llave perfecta nació en ese período que traería como consecuencia la Venezuela que hoy estamos viviendo. Un tercer y último hecho es que los partidos fue la Institución que

más creció controlando toda la actividad de la sociedad civil, sindicatos, federaciones, empresas del estado, juntas de vecinos, etc.

La actividad partidista sustituyó a la actividad social, es decir se constituyeron los partidos en puentes entre sociedad y gobierno, el ciudadano acudía al partido para solucionar cualquier problema de servicio público, en vez de hacerlo directamente al organismo público respectivo, estos hechos desde luego desmovilizaron poco a poco al ciudadano y se consolidó en esa época lo que muchos autores denominan la dictadura de partidos, la idea estratégica era la de delegar toda actividad en manos del partido, porque así el control del estado sobre la actividad social era más efectivo.

La autonomía era un concepto olvidado, el estado actual creció conjuntamente con los partidos con sus vicios y aciertos, es por eso que podríamos afirmar que la crisis del estado, es la misma crisis del partido, es decir crisis de representatividad.

La conjunción de estos tres hechos sin pretender descalificar a otros también relevantes, nos indican a nuestra manera de explicar el fenómeno centralista en Venezuela, que se dieron de forma simultánea, que lograron consolidar el régimen de partidos en Venezuela y por ende lo que conoce como alternabilidad democrática. El presidente Betancourt, logro tener éxito sobre sus adversarios y logró promulgar la constitución de 1961, que en la actualidad nos rige, la centralización es la forma organizativa adoptada por el gobierno como repuesta a las nuevas necesidades que estaban surgiendo en el nuevo gobierno y en la democracia.

En 1963 se dan las elecciones y las gana el Doctor Raúl Leoni, apoyado por Acción Democrática, el presidente entrante siguió la misma directriz política de su antecesor en la manera de seguir consolidando la democracia representativa, aplicó una política de relación interpartidista, es decir llamó al gobierno a varios partidos distintos al suyo, su gobierno fortaleció la relación del estado con respecto al negocio petrolero, se fortaleció la OPEP, se planteó la Reforma Tributaria, en donde el objetivo era la de cobrar más impuestos a los ricos y con ese dinero producto de la recaudación incrementar la capacidad del estado para resolver los problemas de los sectores sociales más necesitados, esta política trajo una fuerte oposición de Fedecámaras y la reforma tributaria planteada sólo se hizo a medias, es importante resaltar este hecho ya que por primera vez en este período se plantea recaudar ingresos diferentes a los provenientes de la actividad petrolera, con el objetivo de hacer más eficiente al estado.

Llega el año de 1968 y con este mismo otro período constitucional. Se asomaba en la historia política del país, esta vez las elecciones presidenciales las gana un hombre diferente al partido de gobierno (AD), se trata del Doctor Rafael Caldera, fundador del partido COPEI, que tuvo un perfil muy bajo en la lucha contra la dictadura, es precisamente aquí cuando comienza el fenómeno del bipartidismo alternativo y se pone en funcionamiento el pacto de Punto de Fijo, que no era sólo para proteger al gobierno del Sr. Betancourt, sino la de servir de alternativa política a la democracia representativa de partidos, era si se quiere verlo así que un gobierno perdía las elecciones y cedía el mando a su adversario, se dice que el Sr. Betancourt no estaba ganando para la idea de que otro partido distinto al suyo gobernara a Venezuela, pero las presiones militares en lo interno y la presión extranjera lo hicieron disenter de su deseo y el 11 de Marzo de 1969 asume la presidencia de la república el Dr. Rafael Caldera, un político de ideología social-cristiana muy ligado a sectores conservadores de la burguesía criolla.

El nuevo presidente comenzó su mandato aplicando una política de pacificación política, que consistió en incorporar a la vida política pública, a personas, grupos que se habían alzados en armas contra el gobierno de Rómulo Betancourt. En el campo

económico no fue de gran trascendencia su accionar lo que sí hay que resaltar es que el proceso centralizador se acrecentó en el país.

A partir de este período los dos partidos políticos AD y COPEI, en donde se han agrupado la mayoría de los sectores económicos, políticos, intelectuales, culturales, etc., del país, se alternaron el mando o la administración del estado, creando y acumulando toda una serie de problemas económicos y sociales que ha hecho crisis en nuestros tiempos actuales, sometiendo al país a un régimen de partido.

El mandato del Dr. Rafael Caldera, transcurre sin reformas importantes, el petróleo sigue siendo nuestra principal fuente de ingresos y la acumulación de problemas sociales sigue su curso.

Llegamos así a las elecciones de 1973, en donde sale electo presidente de la república el Sr. Carlos Andrés Pérez, con el apoyo del Partido Acción Democrática, existía en el país una situación de desempleo crónico, se escucha por primera vez el término de la inflación ya que para entonces se produjo un importante aumento de la materia prima importada.

El ingreso producto de la venta del petróleo aumentó debido a la crisis energética mundial, se dispararon los precios del barril de petróleo pasando de 3,90 \$/ por barril en 1973 hasta 13,95 \$/por barril en 1974, esto se tradujo en un ingreso aproximado para el país de 151.093 millones bolívares en el año 1974.

Este hecho dio un respiro al gobierno del entonces y logró manejar la situación de crisis que estaba planteada, aplicando toda una serie de medidas de tipo populista que aumentó los gastos del gobierno, y por ende aumentó el consumo interno que no pudo ser satisfecho con la producción interna, teniéndose que recurrir a las importaciones desvalorizando nuestra relación comercial notablemente y creciendo el nivel general de precios en el quinquenio por el orden de un 68%.

En el período del gobierno del Sr. Pérez, se planteó una política de desconcentración industrial estimulándose el traslado de empresas ubicadas en la zona central del país, hacia otras zonas, también se plantearon programas de consolidación y equipamientos de pequeños poblados, destinados a detener la emigración de los mismos, se le dio apoyo y difusión al desarrollo regional financiando proyectos de interés social de tipo locales.

Desde el punto de vista del proceso descentralizador, el funcionamiento de las regiones dependían más del poder central, debido a la concentración económica del estado central.

El país llegó a las elecciones de 1978, y las gana el partido COPEI, con el Dr. Luis Herrera Campins, se produjo un evento importante para el avance del proceso descentralizador, el cual fue que el Congreso Nacional sancionó la Ley Orgánica del Régimen Municipal y poco después se separaron las elecciones del presidente de la república, Congreso Nacional, Asamblea Legislativa de los Concejos Municipales.

Este cambio, esta modificación del sistema electoral, estaba orientada a darle participación a los electores en la organización de gobiernos locales, impulsando la vida municipal y así echar las bases de una apertura a la descentralización del Poder Nacional.

Para esa época la recomendación de individualidades intelectuales del país era la de desconcentrar administrativamente al estado como paso al tratar de resolver la crisis

económica y social acumulada hasta el momento, ya que los ingresos nacionales no cubrían las necesidades requeridas de la población.

En la política económica se plantea una especie de neoliberalismo, en donde la acción del gobierno estaba dirigida a estimular la competencia entre las empresas, ocurre la liberación de precios, la famosa devaluación de nuestro signo monetario.

Ya las manifestaciones de una crisis estructural, se vislumbraba en el país que nos anunciaba que Venezuela tenía que cambiar de rumbo en su orientación al desarrollo, el estado ya no podría subsidiar el crecimiento económico y no se podía mantener un modelo rentista-centralista de desarrollo.

En 1983 ganó las elecciones el partido Acción Democrática con el Doctor Jaime Lusinchi quien mediante una política marcadamente populista y estatista arrastró al país hacia situaciones de empeoramiento económico y social, en donde el desempleo, la desnutrición infantil, la escasez de viviendas, etc., era el orden del día.

Por presiones de la sociedad civil se crea la comisión para la reforma del estado "COPRE" ya que todos los diagnósticos realizados para ubicar la magnitud de la crisis concluían en que se tenía que proceder a redimensionar el papel del estado en nuestra sociedad, la misión de la COPRE, se orientó hacia cuatro aspectos importantes; reforma electoral, reforma de los partidos, reforma de la organización del estado (descentralización) y reforma municipal.

Esta comisión produjo sendos estudios de nuestra realidad, con propuestas concretas, se recomienda la elección directa de los gobernadores y alcaldes del estado, que se concretiza en diciembre de 1989 con el fin de dar inicio al proceso descentralizador del país; también propone separar los poderes municipales eligiendo por votación directa al alcalde y los concejales.

Estos hechos hacen que la descentralización política del estado centralista, se viera reforzado con la implantación de un nuevo poder local y regional.

A partir de este entonces los vaivenes y tropiezos del proceso descentralizador están dados por una falta de voluntad política que emprenda de verdad la buena marcha de la descentralización, es la sociedad civil organizada a través de sus mecanismos de presión la fuerza política llamada a garantizar que el proceso no se estanque ni se detenga.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Rafael Cartay, 1988.

Larousse Universal Diccionarios.

Dr. Brewer Carías. Memoria y Cuenta, 1994.

Federico Brito Figueroa. Ezequiel Zamora, 1951.

Aureo Yépez. Historia de Venezuela, 1994.

Alberto Arias. Historia Moderna de Venezuela, 1994.