

El Proceso de Descentralización en Venezuela 1994-1998

Andrés Velásquez Márquez

RESUMEN: El presente trabajo documental se refiere a la descentralización en Venezuela durante la presidencia del Dr. Rafael Caldera. Los objetivos de investigación fueron: a) Determinar los aportes y nudos críticos de la descentralización en el lapso 1994-1998; b) Establecer una prospectiva entre los posibles avances de la descentralización y la viabilidad de su continuidad inmediata. Se emplearon como técnicas: la revisión, recopilación y el análisis documental de informes y memorias de entes públicos.

Se detectó que el esquema administrativo no permite la posibilidad de una transferencia de competencias autónomas. Faltó un mecanismo institucional capaz de financiar los nuevos convenios. Se estableció una logística que funcionó, sin embargo existieron limitantes en gobernaciones y alcaldías para administrar los nuevos servicios. Con toda su trascendencia, la descentralización no alcanzó suficiente apoyo con las fuerzas políticas emergentes en 1998 para continuar en el corto plazo.

PALABRAS CLAVE: Descentralización, Viabilidad, Estados y Municipios.

The Process of Decentralization in Venezuela 1994-1998

ABSTRACT: This documental work refers to the decentralization in Venezuela during Rafael Caldera's presidency. The investigation objectives were:

a) to determine the contributions and critical knots of the decentralization in the lapse 1994-1998; b) to establish a prospective one between the possible advances of the decentralization and the viability of its immediate continuity. They were used as technical: the revision, summary and the documental analysis of reports and memoirs of public entities. It was detected that the administrative outline doesn't allow the possibility of a transfer of autonomous competences. It lacked an institutional mechanism able to finance the new governments and governorships to administer the new services. With all their transcendence, the decentralization didn't reach enough support from the emergent political forces in 1998 to continue in the short term.

KEY WORDS: decentralization, viability, states and municipalities

Prof. Universidad de Oriente, Msc. en Planificación del Desarrollo.

Introducción:

Las instituciones en Venezuela deben su nacimiento al régimen político-administrativo heredado del colonialismo español en el siglo XVI, iniciándose más tarde los cambios con la consolidación del sistema republicano en el siglo XIX. Cimentado por esas condiciones, el modelo de Estado que se institucionalizó, se convirtió, de allí en adelante, en la referencia principal para la

sociedad y en la caja de resonancia de las luchas grupales, nacidas con el pretexto del acceso al poder económico y político; y es en ese marco sociopolítico, las demandas de la población tenían su contraparte en un entramado de instituciones públicas, que establecieron reglas vinculantes Sociedad-Estado.

La centralización de funciones en el Estado venezolano fue la guía en el manejo de cada régimen electo o que asumía el gobierno mediante las armas, en contradicción con las tesis autonomistas y federalistas. Por tales razones, la concentración de funciones y la descentralización son referencias antagónicas, que están unidas por la justificación de consolidar el sistema capitalista en Venezuela, a forales del siglo XIX y ya avanzado el siglo XX. Contradicciones que adquirieron relevancia con la reforma del Estado y la transferencia de competencias (1984-1989), modelando una descentralización a la medida de los cambios económicos y políticos necesarios para la hegemonía. Debido a esas circunstancias, en las postrimerías del siglo XX la descentralización fue la referencia principal, para los gobiernos y los liderazgos políticos, en su relación con el resto de la población que también exigía se ampliaran los canales de participación. El movimiento descentralizador en cualquiera de sus variantes seguirá como una línea de gobierno y pauta para las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones.

En vista de los razonamientos que anteceden, se justifica el siguiente estudio documental sobre la descentralización en Venezuela, en específico en el lapso 1994-1998 dentro del régimen de democracia representativa.

I.- Apreciaciones Metodológicas:

Para la ejecución del presente trabajo se desarrollaron los siguientes Objetivos: a.- Determinar los aportes y nudos críticos de la descentralización en Venezuela en el lapso 1994-1998; y b.- Establecer una prospectiva entre los posibles avances de la descentralización y la viabilidad de su continuidad inmediata, después de 1998.

A fin de lograr estos propósitos se diseñó un estudio de carácter documental, ya que se enfatizaron en acciones dirigidas hacia el tratamiento de información institucional previamente elaborada (informes, boletines, base de datos, memorias y textos oficiales) por entes del Estado radicados en la capital de la república; además se emplearon fuentes hemerográficas nacionales (Caracas), y aquellos materiales periodísticos provenientes de la prensa regional (Cumaná y Puerto La Cruz).

Para la temporalidad del trabajo, se tomaron como parámetros de comparación institucional la información producida entre 1994 y 1998. Asimismo la investigación se afincó en variadas fuentes documentales de referencia, a saber: CORDIPLAN, OCEI y OCEPRE; y los servicios hemerográficos del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de la Biblioteca Central UCV Empleándose para el desarrollo del presente trabajo como técnicas relevantes: la recopilación documental, con el arqueo, revisión y procesamiento manual de los materiales especializados, incluyendo los datos estadísticos. Mientras, el análisis se realizó siguiendo la exposición sistematizada de los datos cuantitativos y cualitativos, que sirvieron de base para la presentación de la información en cuadros y gráficos.

La reflexión se estableció, con la comparación de los logros (fortalezas y oportunidades); y se detectaron los nudos críticos (amenazas y debilidades), propios de sistemas institucionales en interacción con el entorno. Estos elementos permitieron extraer las ideas básicas y determinantes que guiaron la prospectiva, hacia el establecimiento de la viabilidad económica, técnica y sociopolítica de la descentralización en el futuro.

Es de destacar, que para la ejecución del siguiente estudio documental se establecieron las siguientes conjeturas que guiaron la acción del investigador:

- La descentralización en el período 1994-1998 estuvo restringida debido a las decisiones asumidas por el poder ejecutivo y los grupos económicos y políticos en el poder.
- La descentralización en el período 1994-1998 presentó como eje básico las transferencias de competencias a las gobernaciones y en menor magnitud a las alcaldías, determinándose una dependencia de recursos presupuestarios y técnicos con el nivel central.

II.-Elementos Conceptuales:

La razón misma de la creación y funcionamiento del Estado moderno lleva consigo la impronta de concentrar funciones y decisiones de obras, servicios, protección, seguridad, etc., ya que es "...sabido que históricamente los diferentes regímenes han vivido una etapa de alta concentración de recursos y poder en su fase de fortalecimiento de un Estado-nación" (Cabrero, 1996: 72). Esa centralización de atribuciones se refuerzan o contraen según la presencia de los diferentes sectores sociales y de la fortaleza económica y política de los ciudadanos organizados.

El pensamiento centralizador, que irradia hacia la sociedad, debe considerarse en varias dimensiones: histórica, económica, política, geográfica, etc., propias de la orientación que hasta ahora imprimen los grupos y clases sociales que dominan el Estado y controlan sus ejecutorias.

La dimensión histórica en América Latina se manifiesta en el siglo XIX con "...las tendencias unitarias que planteaban la necesidad de construir Estados fuertemente controlados desde el "centro", anulando toda pretensión de autonomía local..." (Arocena, 1995: 59). La unión cívico y militar fue determinante para concebir un liberalismo centralista, en procura de la construcción de un Estado-nación, alejando el riesgo de una mayor fragmentación, primero política y luego territorial. La dimensión económica se basa en la concentración productiva dirigida por grupos privados tradicionales, los cuales colocan trabas para impedir el acceso de otras estructuras o intereses que innoven la producción con nuevas tecnologías, es decir, "...el modelo económico se mantiene con definida concentración del poder, con reducidas elites dominantes resistentes a cualquier proceso de transformación..." (Matheus y Carrillo: 1995: 131). Tal régimen excluye a los pequeños y medianos agricultores, criadores y artesanos, que intentan integrarse al sistema por iniciativa propia. Se trata, entonces, de un liberalismo que monopoliza y excluye a otros agentes productivos, a los cuales perciben como adversarios y posibles beneficiarios de la renta producida.

Dentro de la dimensión política, encontramos que los partidos representan determinados intereses clasistas, al mismo tiempo que dominan los diferentes poderes del Estado y crean canales limitados para la expresión y participación de la gente en la gestión oficial. Dentro de ese escenario, se constituye "...un gobierno central que acumula en sus manos una desmesurada cuota de poder, dada su condición de actor principal del proceso de modernización del país" (COPRE, 1989: 13). Se concentran funciones, y aunque las mismas pueden alcanzar dividendos óptimos cuando se trata del control de planes y presupuestos, este tipo de estrategia -caso patético- contiene sus saldos negativos al obviar las realidades regionales y la necesidad de tomar decisiones rápidas, desde la capital de la república hacia los estados y municipios.

Con la dimensión geográfica, el mando centralizado tiene a la capital de la nación como el eje de sus designios. Se impone de esa manera el geocentrismo en los planos económicos y políticos, al

mismo tiempo que están ausentes espacios para la autonomía territorial ya que se teme que los liderazgos en las regiones debiliten el poder de los grupos capitalinos, por tal motivo esos sectores políticos se oponen a cualquier posibilidad o intento masivo de desconcentración y descentralización político-administrativa y territorial; con ese esquema "...el Estado central condensa la decisión sobre la mayor parte de los recursos de la nación" (COPRE, Op. cit.: 14). En este marco sociopolítico, el mando elitesco diseña mecanismos autoritarios, paternalistas y patriarcales para que el resto de la población que vive en la periferia rinda cuentas y fidelidad a la elite en el poder.

En el otro extremo de las ideas centralizadoras, se ubica el enfoque autonomista, regionalista o descentralizador, que también depende de variadas dimensiones, a saber: histórica, derivada del pensamiento liberal del siglo XIX. Ideas que se extendieron desde Europa, siendo un componente ideológico que acompañó a los movimientos y grupos que se denominaban reformistas, los cuales promovieron cambios por las vías electorales unos y por la acción armada otros. Eufemísticamente estos sectores se proclamaban como "revolucionarios". Por eso al decir de los expertos "...la historia de América Latina ha estado permanentemente atravesada por pugnas entre centralistas y descentralizadores, entre unitarios y federales" (Arocena, 1995: 57), pareciera que la coyuntura de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI apunta hacia las autonomías regionales.

En la actualidad el reformismo desconcentrador orienta su dimensión económica hacia un proyecto de sociedad que privilegia las inversiones nacionales y extranjeras en programas de desarrollo para los estados y municipios, propiciando las facilidades y los mecanismos institucionales a fin de atraer las inversiones, por la vía de las exenciones tributarias o de establecer desgravámenes atractivos. Igualmente se "...crean las mejores condiciones para hacer que el capital privado tome en sus manos el rol protagónico en las nuevas líneas de industrialización" (COPRE, 1994: 290). Desde esa óptica las empresas del Estado son objeto de transferencia a mandos públicos regionales o se negocian a los sectores privados (nacionales y extranjeros), mediante arriendos, asociación de capital o por venta simple. Se busca con esto que el empresariado se incorpore a un mayor beneficio de renta y que a la vez esta riqueza irradie hacia sectores regionales o locales menos privilegiados.

En el plano político, el enfoque descentralizador parte de los principios de amplitud y libertad democrática, tan caros al pensamiento liberal. El discurso apunta hacia la emancipación del individuo o de los grupos sociales frente al Estado, de allí las iniciativas para impulsar reformas capaces de ampliar los derechos ciudadanos, decidir la designación de integrantes de los poderes públicos; y la solicitud a fin de establecer mecanismos más horizontales para la toma de decisiones oficiales, bajo el entendido de que la integración a los niveles de jerarquía institucional representa un contrapeso frente al Estado centralizador y autoritario.

Por su parte, la descentralización geográfica fue uno de los primeros intentos por establecer niveles de decisión hacia los estados. Se le denominó regionalización en su momento; dicha acción administrativa desconcentraba funciones en el ámbito territorial y las transfería a instancias regionales, para el desarrollo de una determinada programación sectorial (salud, educación, vivienda, etc), o a fin de implementar aquellos proyectos de desarrollo vinculados a grandes inversiones (represas, electrificación, regadíos, autopistas, puertos, astilleros, etc). El propósito consistía en instalar "polos de desarrollo", capaces tanto de dinamizar las economías locales con las corporaciones regionales como también de estimular la "...integración de los canales de acumulación del sector público con el capital privado nacional y extranjero..." (Carrillo, 1987: 107), con la conformación de enclaves productivos. Las Corporaciones

Regionales de Desarrollo, que se crearon con vigor en Venezuela, de 1960 a 1988, fueron la expresión de ese esquema de gestión administrativa.

En concreto, la descentralización adquiere diferentes modalidades:

a.- Desconcentración, cuando "...el gobierno ha delegado algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática, pero dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales" (Cabrero, 1996:73); esas atribuciones de menor jerarquía son asumidas por los gerentes locales y pueden constituirse en el preámbulo de reformas futuras de mayor trascendencia.

b.- La descentralización gubernamental corresponde a la transferencia de programas y proyectos para su administración directa por gobernaciones y alcaldías. Son amplias reformas administrativas que buscan una autonomía de determinadas prerrogativas centralizadas en el Estado. Bajo estos procesos las entidades territoriales como los estados y los municipios adquieren un mayor reconocimiento público. Los gobernadores y alcaldes se convierten así en un liderazgo intermedio entre los ciudadanos y el gobierno central, con el objeto de dinamizar la gestión pública. La referida transferencia de competencias es asumida directamente por las gobernaciones o por delegación de la toma de decisiones hacia las alcaldías, juntas parroquiales - e inclusive- pueden articularse con los ciudadanos. La descentralización implica, asimismo, la administración directa de bienes y servicios, o la autorización para que negocien con empresas privadas.

Otra opción más moderna y progresista sería delinear la posibilidad de una Descentralización hacia la sociedad civil, que signifique "...la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales (ONG's) o a agrupaciones de la sociedad civil" (Cabrero, Op cit: 87). Se establecería una experiencia política de relevancia al reconocer los derechos subsumidos, que ancestralmente tienen los sectores subordinados de la sociedad. Aunque tal autogestión se transforma en una utopía ya que implica el acceso popular a decisiones del poder económico y político.

Las dos visiones de centralización y descentralización se ajustan, cada una a su manera, a las líneas centrales del sistema capitalista, en vista que hasta ahora no ha surgido un nuevo paradigma desde la perspectiva reformista que rompa con los esquemas institucionales de cambios controlados por el Estado. Aunque se observa una progresiva debilidad pública del proyecto político hegemónico que sustenta el statu quo, la dinámica social señala, entonces, que las demandas de los sectores populares no serán orientadas a corto plazo por una vía reformista distinta a la tradicional, que tenga capacidad para diseñar un proyecto transformador.

II.-Antecedentes de la Descentralización:

Al momento de la llegada de los europeos al continente que después se denominaría América, en el siglo XVI del II milenio, se encontraron con naciones indígenas dispersas en todos estos confines¹. Una población con variados usos y costumbres, aunque conformadas por tribus unidas a patrones comunes de lengua, religión y producción para la subsistencia. Después, el imperio español implantaría, en el territorio que luego se bautizó como Venezuela, un modelo explotador unido a un régimen administrativo sin un centro unificador. Esos territorios se integraban a las decisiones de adelantados, capitanes conquistadores y a los promotores de nuevos poblamientos, sin dejar de mencionar las repetidas ocasiones en las cuales se produjeron rivalidades de los adelantados, encomenderos y colonizadores contra los gobernadores y alcaldes. En esas luchas se

incluyen las confrontaciones entre los capitanes españoles y los comerciantes (alemanes) Welsares a los cuales se entregaron comarcas enteras para su usufructo.

1 Al respecto ver a Acosta Saignes (1962), Miguel: *Etnología antigua de Venezuela*, como referente documental sobre la ubicación espacial de los indígenas en el territorio hoy denominado República de Venezuela.

Los conquistadores estructuraron, ya avanzado los siglos XVI y XVII, las zonas geográficas dominadas en provincias y cantones; eran superficies muy amplias que prácticamente funcionaban sin ninguna integración y cada una respondía a su respectivo Virreinato de referencia, Santo Domingo o Santa Fe de Bogotá; directamente a la sede imperial o a la Casa de Contratación de Sevilla. Por tales características administrativas, la forma de gobierno descentralizada en estas tierras venezolanas es tan antigua como la explotación esclavista y mercantilista misma; y sirvió en una época de instrumento de dominación empleado por los intereses comerciales.

Fue en 1776 con la Real Audiencia de Caracas y luego en 1777 con la creación de la Capitanía General de Venezuela que se inició un proceso de integración territorial y administrativo. Estos cambios estaban marcados por los sentimientos regionales de rechazo, que pretendían mantener distancias en el mando con el Capitán General en Caracas, desarrollando deliberadas prácticas evasivas frente a la concentración económica impuesta por la corona, con el propósito de optimizar los tributos reales y para fomentar los negociados de la Compañía Guipuzcoana que centralizaba la compra de productos agrícolas a los colonos, los cuales, en ocasiones, preferían realizar acuerdos con los corsarios ² del Caribe: ingleses, franceses y holandeses, que directamente trataban con los hacendados de las prósperas provincias de Maracaibo, Guayana y Cumaná (Nueva Andalucía), a pesar de los riesgos de ataques y secuestros por parte de los mismos piratas.

Con posterioridad, durante la lucha por la independencia política en estas tierras venezolanas, continuó la confrontación entre los centralistas y los liberales federalistas, tan criticados estos últimos por Simón Bolívar en el Manifiesto de Cartagena (1812), luego de la pérdida de la primera república, cuando expresó: "...el sistema federal, bien que sea el más perfecto, y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a lo, intereses de nuestros nacientes Estados" (Bolívar, 2001: 6). Se impuso, entonces, la centralización administrativa y militar para la obtención de la independencia de España ³. Con la ruptura de la Gran Colombia (1830), las ideas federalistas se mantuvieron en Venezuela y las mismas trataron de irrumpir entre 1831 y 1835 (con caudillos en Los Llanos y Oriente) y con el fomento de varios alzamientos militares; aunque tales proyectos quedaron abortados por el régimen centralizador y militarizado. El federalismo autonomista y descentralizador finalmente logró su victoria por la vía de las armas en 1863, con la culminación de la sangrienta y clasista guerra federal.

2 La piratería fue una acción protegida por las naciones europeas rivales de España; se entregaban a los capitanes piratas "patentes de corso", para legitimar el asalto a las embarcaciones españolas a cambio de un porcentaje del botín capturado. Aunque en ocasiones los asaltos se dirigieron hacia las ciudades costeras.

3 El modelo cívico militar centralizado se mantuvo hasta la ruptura de la Gran Colombia.

Entre 1864 y 1899 se produjo una simbiosis entre la centralización política, del federalismo amarillo y caudillista ⁴ desde la presidencia de la república, mientras en paralelo los mismos gobiernos estimularon un "...sólido régimen municipal y una economía regional bien definida... Se elegía en forma directa a los Presidentes de estado, aunque en una atmósfera de caudillismo.

Sin embargo, aún en ese período, gracias a la autocracia guzmancista siguió la centralización." (Sánchez Meleán, 1990: 39). Coincidió esta etapa con el florecimiento económico agroexportador, articulado a los mercados de Europa y EE.UU.

Los gobiernos estatales y locales electos en esa época por voluntad directa de los hacendados, ganaderos, y grandes pulperos y artesanos, favorecieron tanto la distribución de prebendas a los caudillos regionales como la promoción de la incipiente inversión extranjera. El centralismo, a pesar del aparente respeto a la autonomía económica regional, articulaba su hegemonía con los ingresos proveniente, de las aduanas y las minas, al tiempo que retribuía a los gobiernos locales con el "situado constitucional"⁵, figura presupuestaria que actuaba como el puente intermediador entre el Estado y los poderes territoriales descentralizados.

4 Jorge Sánchez Meleán denomina el período 1864-1899 de federalismo caudillista y de presencia de la autocracia guzmancista.

5 El situado constitucional es el aporte que efectúa el gobierno central con cierta regularidad a las provincias o estados; procedimiento administrativo que no ha cambiado en más de 100 años.

El centralismo se entroniza con mayor claridad desde 1899 con Cipriano Castro, pasando por su sucesor el Gral. Juan V Gómez (1908-1935), el cual se enfrentó a la amenaza de secesión del estado Zulia heredada del siglo XIX y de las tentativas caudillescas que invadían el Territorio Federal Amazonas y gobernaban temporalmente esa región en forma autónoma de Caracas. Seguirían en ese centralismo autoritario los generales Eleazar López Contreras (1935-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945)⁶; más tarde continuarían la senda centralizadora los civiles Rómulo Betancourt y Rómulo Gallegos, empleando la renta petrolera para fortalecer al ejecutivo central en detrimento de gobernaciones y concejos municipales. Tal centralismo fue cuestionado entre 1946-1947 por los partidos Socialcristiano COPEI, Unión Republicana Democrática y el Partido Comunista de Venezuela en pugna contra Acción Democrática en la Asamblea Nacional Constituyente.

Los generales Carlos Delgado Chalbaud y Marcos Pérez Jiménez, entre 1947-1958, se mantuvieron aferrados a un militarismo centralista que dominó al resto de las instituciones del Estado⁷. La caída de la dictadura en 1958 y la elaboración de la nueva Constitución Nacional se afincaron como las coyunturas para que revivan las confrontaciones entre los partidos políticos defensores del centralismo y aquellas organizaciones promotoras del federalismo. Los apologistas de la democracia representativa consideraron aún inmaduras las instituciones para el fin de establecer un régimen con autonomía regional. Tan sólo se alcanzó que se instituyera en la Constitución de 1961 la posibilidad a futuro de la autonomía municipal (Título I, Capítulo IV), incluyendo la aceptación de transferencias exclusivas desde el nivel central hacia el gobierno local.

La renta petrolera será a partir de 1959 determinante para el establecimiento de un régimen administrativo centralizado y dependiente del poder ejecutivo, teniendo como instrumento conciliador, clientelar y manipulador al situado constitucional. Paralelo a esta modalidad de gobierno, gracias al influjo desarrollista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y como derivado técnico-intelectual de la planificación territorial europea de la postguerra, el gobierno entrante (1959-1963) decretó las Corporaciones Regionales de Desarrollo, al estilo de la Corporación Venezolana de Guayana, CORPOZULIA, CORPOANDES, etc., entes de gestión oficial que se rigieron por modelos de inversión pública, como estrategia dirigida al aprovechamiento de los territorios ricos en materias primas, vitales para el capital transnacional.

6 Tal centralismo no fue óbice para que cada cierto tiempo entre 1936-1940 los concejos municipales en ciudades como Valencia, Maracaibo, Barquisimeto, Puerto Cabello, Puerto La Cruz, etc., intentaran cobrar impuestos sobre bienes prohibidos: carne, gasolina, tabaco, importaciones de mercancías, entre otras.

7 Hasta 1957 la Corte Federal y de Casación dictó sentencias con concejos municipales rebeldes que intentaban pechar con tasas a bienes gravados con tributos nacionales. Ver al respecto Mazzei, Víctor (1983), *Jurisprudencia Municipal 1936-1978*, Caracas, FUNDACOMUN.

Será nuevamente con los cambios políticos en Europa, influenciados por el pensamiento socialdemócrata sobre la intelectualidad venezolana, que en los años ochenta del siglo XX florecerán con vitalidad las ideas de la descentralización administrativa. Ya en 1983 con la aprobación de la Enmienda Constitucional N° 2 se pretendía establecer un régimen autonomista a futuro para los concejos municipales; y nuevamente en esa coyuntura el liderazgo centralizador impidió la redacción de las leyes que ampliaran las prerrogativas locales instituidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978. Esta fue la excusa del bipartidismo (AD, COPEI) para evitar las elecciones locales, bloqueando el intento de nuevos liderazgos alternos al poder tradicional.

La descentralización se convirtió en bandera política durante las elecciones de 1983, ideas luego retomadas en 1984 por el nuevo gobierno, con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), instrumento administrativo de asesoría y promoción que alcanzó su momento culminante en 1989 con la elección directa de los gobernadores y de los alcaldes, de esta forma los gobernantes en estados y municipios desarrollaron, entre 1990-1998, una acción de gobierno más autónoma del nivel central, con la creación de dependencias y programas estadales y municipales que absorbieron servicios anteriormente centralizados. Con este proceso político-administrativo se retomaba el perfil descentralizador de gestión, ausente en el Estado venezolano desde los tiempos del federalismo amarillo del siglo XIX. La descentralización, entonces, reinstaurada a finales del siglo XX y reconocida en la Constitución Nacional de diciembre de 1999, sirve de marco a una readecuación de los diferentes poderes e instancias de toma de decisiones públicas.

III.- La Descentralización en Venezuela a partir de 1960:

En Venezuela fue apenas con la Constitución Nacional de 1961 que se consolidaron los concejos municipales, alcanzando una relativa autonomía, la cual quedó consagrada en el Título 1, Capítulo IV sobre los municipios, expresándose la posibilidad de promover un estatuto -a futuro- autónomo de estas instituciones. Decisión del constituyente que fue congelada por los bloques partidistas que usufructuaron el control del Congreso entre 1959-1963 (AD, COPEI, URD).

En cuanto al aparato gubernamental, el mismo no sufrió alteraciones en el lapso 1959-1973, a pesar de la amenaza de las fuerzas izquierdistas participantes en la lucha armada. Período que también transcurrió de la mano de las ideas desarrollistas influenciadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la planificación territorial europea. Aportes que significaron la creación de las oficinas de planificación y de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, ejemplos: Corporación Venezolana de Guayana (CVG), CORPORIENTE, CORPOLLANOS, etc.

Más tarde y dentro del contexto institucional, en 1972 se nombró la primera Comisión para la Reforma de la Administración Pública, con la finalidad de promover cambios en el sector público, obteniendo saldos escasos por la debilidad parlamentaria del partido COPEI y las acechanzas de la oposición liderada por AD. Distinto a esa situación en el período 1974-1978, el Estado abandonó la idea de disminuir la presencia oficial; y con el aprovechamiento de la renta

petrolera creó ministerios, empresas e institutos autónomos. Fue una coyuntura propicia para la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC, 1975) y su Reglamento, dirigido a los entes centralizados y descentralizados (1976). "Detectándose la tendencia progresiva a la concentración de los entes estratégicos fundamentales del sector descentralizado en manos del jefe de Estado..." (Carrilo, 1987: 107), incrementando de esa manera el liderazgo presidencial.

Es de destacar que, a pesar del centralismo reinante, se aprobó en 1978 la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), gracias a la presión de las organizaciones sociales urbanas y a las demandas de los partidos políticos de oposición en el parlamento nacional, dentro del auge reformista proveniente de Europa; de donde los legisladores venezolanos (de AD) copiaron los objetivos desconcentrados de gestión dirigidos hacia los municipios y a la población en general, instituyendo las asociaciones de vecinos, estructuras organizativas trasplantadas desde la legislación española, postfranquista, en 1979.

Las demandas de transformación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, obtuvieron como respuesta por parte del gobierno nacional y de las elites en el poder, el nombramiento de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE, 1984), como instrumento de modernización administrativa siguiendo la ola reformista que sacudía a los países latinoamericanos en la década de los ochenta del siglo XX, teniendo como telón de fondo la coyuntura crítica de la deuda externa impuesta por los centros imperiales; en sí la COPRE se convirtió en un foro de consenso entre las diferentes fuerzas políticas y económicas participantes en ese proyecto. Su finalidad primigenia se enmarcaba en efectuar modificaciones institucionales de cierta importancia en los distintos poderes públicos, sin llegar a la lucha de clases o a la sorpresa electoral del triunfo de grupos radicales o socialistas en próximos comicios (tipo Movimiento al Socialismo y La Causa Radical).

La COPRE se convirtió en una estrategia de conciliación social, en momentos de crisis económica. Allí se promovió la amplitud democrática, estableciéndose una dinámica de trabajo abierta a los aportes de variados sectores económicos y políticos, entendiendo sus directivos la necesidad de diseñar un Plan Integral de Reforma del Estado (PRIE) dentro del paradigma socialdemócrata, es decir, elaborar proyectos reformistas dirigidos a los espacios posibles de participación política dentro del sistema capitalista. Una especie de "revolución democrática", que al parecer es una constante ideológica del liderazgo partidista en el país desde febrero de 1936, pasando por las iniciativas públicas de 1942-1945, de 1945 al 1948, o del 23 de enero de 1958, en adelante, con la implantación del modelo de democracia representativa.

La descentralización administrativa fue un logro del sistema político, el cual se encontraba impotente para ofrecer alternativas validas en momentos de la caída de las finanzas públicas⁸, con la dificultad en el manejo de la deuda externa⁹, fallas en el control del gobierno desde el nivel central hacia las empresas, institutos, gobernaciones y alcaldías; y una creciente incredulidad de los gobernados con respecto a los partidos políticos tradicionales en vista de las frecuentes denuncias de corrupción en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. A pesar de este panorama, las fuerzas parlamentarias de oposición al gobierno (COPEI, MAS, MEP y Causa R) recibieron con beneplácito la labor de la COPRE, en vista del progresivo deterioro de la gestión pública; y de la existencia de un aparato gubernamental lleno de "...maniobras para intentar evadir los debidos controles y fiscalizaciones" (Rodríguez, 1996: 8), y con un perfil modelado por las fuerzas que desde 1959 usufructuaban el poder en el país.

Estos primeros cuatro años de la COPRE (1984-1988) se desarrollaron fructíferos con la elaboración de propuestas de reformas administrativas trascendentes, incluyendo la consulta a

organizaciones empresariales, religiosas, cívicas, sindicales y la presencia de expertos internacionales; redactándose los proyectos de las leyes electorales, los cuales no alcanzaron la viabilidad esperada ante los intereses comiciales (1988) de los partidos AD y COPEI, fuerzas mayoritarias en el Congreso, aprobándose únicamente la Ley de Libre Elección y Remoción de los Gobernadores. Esas mismas organizaciones, por solicitud de la COPRE, intentaron una imagen de apertura con el "Pacto por la Democracia", documento firmado como una especie de "acta de compromiso" de las fuerzas políticas hegemónicas en pleno año electoral, a fin de mostrar a los electores la disposición partidaria de apoyar reformas político-administrativas a corto plazo.

8 Como consecuencia de la baja en la renta petrolera y fiscal 1982-1988.

9 Luego del "Viernes Negro" (1983), el ejecutivo organizó sus acreencias internas y externas, de los organismos públicos.

Las circunstancias de una deuda externa de proporciones alarmantes¹⁰ y la decisión de implementar un Plan de Ajuste Macroeconómico (1989) propiciaron una respuesta violenta de las masas populares en diferentes ciudades del país (sacudón 27 y 28F). Coyuntura que obligó a las elites gobernantes a nombrar un Consejo Consultivo para el diseño de propuestas de gobernabilidad; salida o treta política con la finalidad de frenar las demandas de la población. Esta coyuntura favoreció la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Transferencias de Competencias del Sector Público (LODDTCSP) y la Ley Orgánica del Régimen Municipal, con vistas a preparar las elecciones separadas para las gobernaciones y alcaldías en el año 1989. Se inició de esta manera, en el sistema político venezolano, toda una estrategia de cambios programados, tutelados o de baja intensidad, con el propósito de desconcentrar y descentralizar funciones del Estado acaparadas por el poder ejecutivo nacional. Las primeras decisiones descentralizadoras fueron dirigidas por el gobierno, casi como la expresión de una emergencia administrativa y presupuestaria con: la liquidación del Instituto Nacional de Puertos (INP), privatización parcial de la Compañía Nacional de Teléfonos (CANTV) y de la Venezolana Internacional de Aviación S.A (VIASA), negocios que produjeron miles de millones de bolívares¹¹ a las menguadas arcas del Estado. En ese mismo lapso 1990-1993, se efectuaron modificaciones de funcionamiento en las distintas Oficinas Presidenciales: CORDIPLAN, OCEPRE y OCP, para adecuarlas a las nuevas contingencias de desconcentración; además se efectuó por decreto presidencial la creación del Ministerio para la Descentralización, a fin de que se concretizaran con más celeridad los reglamentos y proyectos de la COPRE en el año electoral de 1993, acelerando los primeros reglamentos de ley.

10 La deuda externa era de U\$ 20.750 millones en 1984 y se incrementó hasta U\$ 30.757 millones más los intereses en 1988. Ver a Vargas, Alfredo (1995) Negociación de la deuda externa pública venezolana, Caracas, Presidencia de la República.

11 Tan solo el consorcio GTE canceló \$ 500 millones por la adquisición parcial de acciones de la privatización CATV Ver al respecto Viera, Francisco: (1999), "Las privatizaciones y la constituyente", Últimas Noticias, Suplemento Cultural, N° 1620, Junio, 6, 1999, pág. 4.

Es así que con los decretos de los ocho (8) Reglamentos de la Ley de Descentralización¹², las transferencias (exclusivas y concurrentes)¹³ dirigidas a diferentes gobernaciones y alcaldías fueron coordinadas de mejor forma, al establecerse todo un engranaje jurídico entre el Ministerio de Relaciones Interiores, el Congreso y las Asambleas Legislativas, dentro de un escenario de crisis política, debido a la destitución del Presidente de la República por el Congreso (1993). Con la onda expansiva de la descentralización 1990-1993, se ofrecieron cursos y asesorías desde Caracas a través de varias instituciones especializadas en estas tareas: IVEPLAN, FUNDACOMUN, CORDIPLAN, PNUD y el Ministerio de Relaciones Interiores (MRI),

dirigidas a los entes territoriales de gobierno en estados y municipios, enfatizándose en aspectos presupuestarios, planificación, promoción de inversiones y trámites para la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento.

En esta etapa de desarrollo de la descentralización 1984-1993 se reconceptualizaron distintos procesos institucionales de la sociedad. Se afirma de esta manera que, durante la coyuntura de crisis política y económica de los años ochenta y noventa, la brújula señaló como horizonte hacia la desconcentración y la transferencia de competencias desde el nivel central hacia las jerarquías territoriales, percibiéndose tal proceso descentralizador como una nueva tabla de salvación para el sistema sociopolítico, por eso "...las proposiciones de reforma del Estado en general son producto del agotamiento de un modelo de desarrollo y de hegemonía que fue implantado en nuestras sociedades desde mediados del siglo XX y que entró en decadencia..." (Maingón, 1996: 330). En las actuales circunstancias la descentralización es el "leit motiv" central que enmascara el derrumbe de los proyectos centralistas auspiciados por las elites intelectuales, económicas y políticas.

12 Los ocho (8) Reglamentos de la LODDTCSF tenían como finalidad establecer los mecanismos precisos para la ejecución de la transferencia de competencias en áreas vinculantes a los servicios y el patrimonio a descentralizar. Además de establecer procedimientos administrativos propios de la gobernabilidad estatal.

13 Las competencias se denominan: Exclusivas, cuando son aquellas ejercidas por el ejecutivo pero que corresponden a estados y municipios (vialidad, aeropuerto, puertos, papel sellado, minerales no metálicos, salinas, etc). Son competencias Concurrentes las atribuciones controladas por el gobierno central y que decide entregar a las gobernaciones y alcaldías para mejorar la eficiencia de esos servicios (educación, salud, capacitación, deporte, menores, familia, ciencia, ambiente, defensa civil, nutrición, cultura, ancianos, etc).

Sin embargo, dichas transferencias de competencias se encuentra dentro del límite impuesto por esas mismas elites, es decir, se respeta el sistema de acumulación capitalista atado al imperialismo global.

IV.- La Descentralización en el Período 1994-1998:

A fin de desarrollar este aspecto, indicaré en primer lugar los avances o logros relacionados con la descentralización y seguidamente analizaré la temática de los nudos críticos, ligados a la transferencia de competencias 1994-1998.

a) Logros:

a.1) Transferencias al sector público estatal y local:

El Ministerio de Relaciones Interiores, CORDIPLAN y el Congreso continuaron los trámites para la transferencias, con 61 convenios de concurrencia aprobados por el Senado en distintos ámbitos, básicamente de política social: salud, educación, atención a menores y ancianos, nutrición, etc. (Ver Cuadro N° 1). Tal circunstancia indica que el partido Convergencia (en el gobierno) unió esfuerzos a otras organizaciones en el Congreso con la finalidad de avanzar en esta área administrativa, con una robusta agenda parlamentaria pendiente desde 1993.

Se ejecutaron, además, los convenios para la implementación de 41 transferencias exclusivas del nivel central al ámbito regional y local, en áreas ya solicitadas, siendo en su mayoría acuerdos de infraestructura y mantenimiento: carreteras, aeropuertos, puertos, puentes, incluyendo la administración de fuentes permanentes de ingresos, a saber: salinas, papel sellado y minerales no metálicos.

a.2) Financiamiento permanente:

Alcanzaron notoriedad los aumentos progresivos del financiamiento a las gobernaciones y alcaldías, en particular a partir de 1996, superada la coyuntura de la crisis bancaria 1994-1995. Siendo el situado constitucional la principal fuente de ingresos, seguida del FIDES y la Ley de Asignaciones Especiales (LAE, 1996) con el propósito de efectuar inversiones en los estados y en la capital de la república. Dicha LAE financió proyectos con presupuestos provenientes de la explotación minera y de hidrocarburos, transfiriendo nuevos recursos a los estados y municipios entre 1997-1998.

Los montos aportados por el ejecutivo nacional se incrementaron entre 1997-1998, cuando los distintos porcentajes del situado, del FIDES y de LAE alcanzaron 20,06% y 18,75 % respectivamente, para beneplácito de los gerentes públicos y de la población local (Ver Cuadro N° 2), con todo y que no se cumplió rigurosamente con el 20% oficial durante cada uno de los años del lapso 1996-1998.

a.3) Transferencia de personal:

De 1994 a 1998 se transfirieron a los gobiernos estatales y locales, y a la empresa privada, miles de trabajadores públicos; a pesar de los reclamos de los sindicatos y federaciones por detener la liquidación de ese personal, sin los cálculos previos de los montos pendientes de las pensiones, jubilaciones y del resto de las acreencias o pasivos laborales que se adeudaban desde hacía varios años. El sector más favorecido con la transferencia fue el área de salud, con 53.114 trabajadores desincorporados de la nómina centralizada e integrados a los servicios estatales (Ver Cuadro N° 1).

La desincorporación de los trabajadores de la nómina central significó el ahorro de recursos a ministerios, institutos y empresas; incluyéndose en este renglón a los obreros y empleados que se acogieron a sistemas especiales de jubilaciones.

a.4) Saldos logísticos:

A nivel técnico en el lapso 1994-1998 se mantuvo la asesoría a los estados y municipios, incluyendo acuerdos entre el sector público central y las organizaciones internacionales especializadas; al estilo de las agencias multilaterales como el Banco Mundial (BM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración (CLAD), con la ejecución de proyectos estratégicos. Se constituyeron "bancos de proyectos" como una iniciativa de promoción y captación de inversiones públicas y privadas. Conjuntamente con esta estrategia se realizaron diferentes eventos nacionales y estatales, entre ellos las ruedas de negocios y las ferias, a fin de promocionar las potencialidades locales.

Las transferencias estaban acompañadas de programas de capacitación al personal, con el objeto de que se implementaran proyectos articulados al FIDES, LAE y a la modernización de la plataforma tecnológica institucional.

a.5) Saldos políticos:

Son tangibles los saldos a nivel del liderazgo que originaron los gobernadores y alcaldes, reconociéndose de esta manera la nueva referencia institucional a nivel regional y local con respecto a los ciudadanos; y nacieron o se crearon por estímulo público nuevas ONG's para su integración a los programas oficiales.

En el plano nacional, alcanzó su consolidación la Asociación de Gobernadores de Venezuela (AGV); y con cierta regularidad se efectuaron las asambleas ordinarias y las convenciones, teniendo la participación de varios gerentes públicos que se interesaron en ese proceso, allí se presentaban demandas y a la vez se diseñaban nuevos proyectos. Mientras, continuó el trabajo de la Asociación de Alcaldes de Venezuela (ADAVE), ente que realizó sus consejos nacionales y reuniones de trabajo con la integración eventual de ministros y directores oficiales para evaluar planes en ejecución. El liderazgo de gobernadores y alcaldes, por su parte, se extendió a sus respectivos partidos, surgiendo referencias políticas en sus estados y municipios, promoviéndose así una identificación de los electores con los funcionarios y gerentes públicos.

a.6) La articulación de los planes con la descentralización:

El IX Plan de la Nación (1995) estimuló la reestructuración y eliminación de dependencias públicas. Igual ocurrió con la Agenda Venezuela (1996), consolidándose las transferencias en aquellas áreas que podían significar ingresos adicionales a nivel local: salinas, minerales no ferrosos, transporte, peajes, papel sellado, etc; este tipo de estrategia buscaba el desarrollo de financiamientos alternos al situado constitucional (Ver Cuadro N° 3).

Y en el plano educativo se intentó una reforma de la educación pública, efectuándose cambios en los planes de educación básica; además de establecerse en forma experimental las Autoridades únicas, con el propósito de integrar las estructuras dependientes del Ministerio de Educación (Zonas) con los entes estatales (Direcciones) controlados por las gobernaciones.

b) Nudos críticos:

b.1) Tendencia a la hegemonía partidista:

El gobierno en 1994 presentó debilidad política en vista de su minusvalía en el control partidista del Congreso, razón para que el ejecutivo derogara el Reglamento N° 4 de la Ley de Descentralización ¹⁴, el cual instituía el nombramiento de los jefes públicos estatales a proposición de los gobernadores. El liderazgo partidista (Convergencia) mostró de esta forma que la descentralización es una iniciativa de gestión mediatizada, que puede manipularse gracias al control de los recursos humanos a través del clientelismo y las canonjías. La imagen gubernamental quedó deslucida ante este hecho contra natura ajeno al propio espíritu descentralizador ¹⁵, convirtiéndose tales circunstancias en la paradoja entre el discurso de la democratización y la participación auspiciado por el poder ejecutivo, mientras mantenían el centralismo decisorio, articulado a las elites en el poder.

¹⁴ El Reglamento N° 4 de la LODDTCS establecía que los gobernadores sugerían al ejecutivo nacional (mediante terna) el nombramiento de los respectivos jefes de oficinas ministeriales, institutos y empresas en los estados, tal como ocurrió entre 1993 e inicios de 1994.

¹⁵ Esta jugada política arrebató atribuciones a los gobernadores de estado en vista que la mayoría de las gobernaciones estaban bajo control de los partidos MAS, COPEI, AD, Proyecto Carabobo y Causa Radical.

Otra limitante destacada se produjo con el continuo conflicto de intereses en el estamento político, entre las fuerzas partidistas de oposición, los sindicatos, gremios y el gobierno, cada

quien aferrado a la defensa de privilegios, muy arraigados en este régimen de democracia representativa. Pareciera que continúa la percepción de estimar a la administración oficial como el lugar común, donde los gobernantes de turno distribuyen recompensas a sus adláteres y a la tropa partidista subalterna, sin importar los principios de una sana conducción de las organizaciones públicas.

b.2) Debilidad de recursos:

A pesar de los abultados presupuestos y las transferencias de recursos por los ingresos adicionales de la renta petrolera (Ver Cuadro No 2), la voracidad financiera desbordó la imaginación de los técnicos de la COPRE, CORDIPLAN y los ministerios de Relaciones Interiores y de Hacienda con la creciente demanda de más dinero proveniente tanto de gobernadores como de alcaldes. Como muestra, en abril de 1996 y luego del anuncio de la aprobación de la Agenda Venezuela, se efectuó una asamblea ordinaria de gobernadores en la cual se exigió al gobierno: el aumento especial de los recursos para prever el impacto negativo del plan macroeconómico, los costos de los programas sociales, la actualización de los salarios y "...la Convención Colectiva para educadores y trabajadores del sector salud..." (Maurera, 1996: 6). Debe aclararse que esta coyuntura es la resultante de los abultados presupuestos subsionados por el incremento de la nómina de personal transferido, que antes cobraba por los diferentes ministerios, institutos y empresas.

De manera endógena se presentaron otras fuentes de déficit entre 1994-1998, así tenemos: despilfarro en los gastos de representación, el parasitismo del personal de asesoría, la corrupción; y de forma exógena, la inflación, la cual se desató entre 1995-1998, agotando la capacidad de funcionamiento de los entes débiles de gestión como las gobernaciones y las alcaldías, sin reservas para enfrentar la crisis económica.

b.3) Rezagos en las solicitudes de transferencias

Fueron evidentes los rezagos de entidades como Amazonas, Barinas, Delta Amacuro, Cojedes, Falcón, Guárico, Miranda y Táchira en el trámite tanto de las competencias concurrentes como de las exclusivas ¹⁶. Las gobernaciones carecían del personal técnico apropiado para estos procesos; y además faltó la voluntad política de sus líderes a fin de asumir nuevas transferencias antes coordinadas desde Caracas.

Con respecto al caso de Miranda, en su negativa a una descentralización más amplia, privó la estrategia de la gobernación de absorber recursos del FIDES y de la LAE, dejando que el Estado se responsabilizara de la burocracia y sus sindicatos. Manipulación exitosa, en vista de la vecindad mirandina con la capital de la república y con las instancias relevantes del aparato jurídico, político y administrativo venezolano.

b.4) Debilidades y oposiciones en las instancias centralizadas:

Se presentaron dificultades y limitaciones en los entes ministeriales, institutos autónomos y empresas para responder a las exigencias de transferencias, principalmente aquellas de tipo concurrentes, ante la negativa del liderazgo público de liquidar organizaciones o de eliminarlas, tal y como han sido las demandas de la Contraloría General de la República desde 1996.

Se destaca la multiplicidad de razones para disminuir el avance del proceso descentralizador, a saber: insuficiencias de recursos necesarios para la liquidación del personal; negativa a disminuir el poder de las juntas directivas; entramamiento sindical; y las ocultas manipulaciones centralizadas en la adquisición de insumos y en la contratación de personal. Prolongándose la transformación de diversas organizaciones en diferentes áreas de gestión, pendientes: abastecimiento agrícola (CASA), distribución de leche y suplementos (PAMI), vivienda (INAVI), atención de menores (INAM), capacitación de jóvenes (Fundación Juventud y Cambio), asistencia a ancianos (INAGER), etc.¹⁷.

¹⁶ Ver al respecto las memorias y los informes de la COPRE 1995-1998.

¹⁷ Ver contenido de la Memoria y Cuenta de la Contraloría General de la República, del año 1998.

b.5) Descontrol en los entes territoriales:

Con las transferencias los gerentes públicos adquirieron habilidades, destrezas y argucias evasivas para evitar el control por parte de las Asambleas Legislativas. Se hizo común la creación de fundaciones y de entes estatales sin el debido control de los parlamentos y de las contralorías. Los nuevos institutos y fundaciones poseen su propia estructura administrativa, situación que motiva la ampliación parasitaria del entramado oficial, es decir, cuentan con jefes de administración, planificación, presupuesto y personal igual a su organización matriz, la gobernación. Esta forma de dirigir la gerencia en el plano estatal, se transformó en una pesada carga y en la pérdida de cuantiosos presupuestos. Como ejemplo de 1990 a 1996, según la Comisión de Finanzas del Congreso "...en seis años nada más, la burocracia de los entes descentralizados se ha incrementado sólo en más de un millón de funcionarios" (Pérez, 1996: 7). Otra debilidad estuvo referida a los "...estados y municipios y las entidades descentralizadas que ignoran el monto y valor de los bienes patrimoniales..." (De la Cruz, 1996:1,12), retrazándose cualquier diligencia para aumentar tributos, incrementar tarifas o de negociar esos activos a precios actualizados.

b.6) Nuevo geocentrismo:

El liderazgo regional y local imprimió un nuevo perfil geocentrista a sus ejecutorias. Los alcaldes reclamaron que los gobernadores les retenían la entrega del situado, perjudicando los planes locales en sus respectivos municipios.

Se suma como limitante la concentración de obras y servicios en las capitales de los estados y en los municipios de importancia, en detrimento de la periferia local. Se hicieron constantes las remodelaciones de las plazas principales de las ciudades, sin olvidar las reformas y la destrucción de avenidas y calles una y otra vez, sin la respectiva sanción de la Contraloría General de la República. No se critica la construcción de estas obras, la limitante se encuentra en el olvido que se hace a las poblaciones menos importantes, muchas de ellas demandando agua potable, cloacas, ambulatorios, escuelas y vías de comunicación.

La racionalidad mercantil condujo a gobernadores y alcaldes al facilismo de reiterar en obras y servicios que dejan comisiones a los funcionarios o que representan un instrumento para la captación de votos sin salir de la capital del estado, era la rentabilidad recurso-voto en la mente de los políticos locales.

b.7) Corrupción Administrativa:

La corrupción se constituyó por generaciones en el principal vicio de la gestión pública, y en el período 1994-1998 se tramitaron numerosos casos de funcionarios que incurrieron en variadas fallas en sus responsabilidades oficiales. El Contralor General de la República informaba en 1996 que:

"...en los estados las faltas más recurrentes son... las fallas en la administración financiera, la ausencia de acciones correctivas y los deficientes niveles de gerencia; [y] en los municipios se notan las siguientes anormalidades: malversación de fondos, falta de comprobación del gasto, deficiencias en la administración del personal, fallas en la contratación y ejecución de obras, fallas en la formulación y ejecución del presupuesto y contrataciones indebidas para la recaudación de impuestos" (De la Cruz, 1996: 1,12).

Para 1999 el Contralor General de la República, en su Informe Anual al Congreso, detalló las presuntas irregularidades de funcionarios en cargos gerenciales del año precedente. Se enumeran averiguaciones administrativas, expedientes elaborados y entregados a organismos de justicia, multas, reparos y demás sanciones de rigor. Destacan los funcionarios de ministerios, empresas, fundaciones, institutos autónomos, alcaldías, gobernaciones, corporaciones de servicios, etc. (Ver Cuadro N° 4). A esto habría que sumar las denuncias contra gerentes públicos procesadas por la Fiscalía, la Procuraduría General de la República y la Corte Suprema de Justicia. Tales multas y sanciones se cuantificaron en más de Bs. 500 millones solamente en 92 informes, sin contar los expedientes anteriores entre 1994 y 1997 (Ver Cuadro N° 5).

Preocupa la sangría de los presupuestos, aspecto que representa la corrupción -inclusive- en el manejo del FIDES, recursos bien necesarios para responder a situaciones estructurales: baja producción y estancamiento económico; coyunturales como epidemias de dengue, paludismo y los desastres por lluvias; y aquellas carencias sociales evidentes: desnutrición infantil, indigencia, delincuencia y deserción escolar.

b.8) Desviación de las nuevas atribuciones:

Con regularidad los gobernadores y alcaldes se dirigieron a la capital de la república para la realización de trámites a los ministerios de Relaciones Interiores, Hacienda, Agricultura y Cría, Sanidad, al FIDES, IND, etc.; sin reparar en los montos de los gastos de representación que cubrían ostentosamente la ejecución de tales diligencias, carentes del debido control administrativo, aunque cargadas de una publicidad exagerada.

Se hicieron frecuentes los viajes al exterior de gobernadores y alcaldes indistintamente a Miami, Madrid, La Habana, Islas Canarias, Puerto Rico, Sao Paulo, etc., dizque a "conocer los modelos de gestión en otras latitudes". Se ignoran a ciencia cierta los saldos favorables para el tesoro público de tales gestiones.

b.9) Trabas legales:

En el proceso de descentralización se presentaron limitantes de carácter legal en vista de las "...contradicciones y vacíos existentes en el marco jurídico (Constitución Nacional, LODDTSP y sus Reglamentos, Ley de Elección y Remoción de Gobernadores y Alcaldes, Ley Orgánica del

Régimen Presupuestario -LORP-, Ley de Creación del FIDES, entre otras)..." (CORDIPLAN,1998: 69). Igualmente se presentaron desfases entre las novísimas leyes de descentralización y las constituciones de los estados y por lo tanto se generaron indefiniciones "...de las competencias que, por sector o área, le corresponden a los diferentes niveles territoriales de gobierno" (CORDIPLAN, Op. Cit: 69), ya que "...la descentralización como proceso social no resuelve los problemas de complejidad del sistema social. Todo lo contrario, aumenta su nivel, toda vez que se trata de un subsistema determinado por múltiples subsistemas (Mascareño, 1999: 190).

V.- Conclusiones:

El análisis de los logros y los nudos críticos de la descentralización 1994-1998 indica elementos determinantes sobre la viabilidad futura de este proceso:

a) Viabilidad económica:

De acuerdo al esquema administrativo actual no existe posibilidad de una transferencia de competencias autónoma. Faltó entre 1994-1998 un mecanismo institucional capaz de financiar nuevos convenios exclusivos y concurrentes; en vista que las gobernaciones y alcaldías dependen del financiamiento directo del Situado Constitucional, FIDES y la Ley de Asignaciones Especiales, sin que los gobiernos en los estados y los municipios generen fuentes relevantes de recursos.

El esquema presupuestario tradicional significó que, hasta ahora, apenas funcionara una racionalidad donde el ejecutivo nacional era (y es) la estructura indispensable que manejaba los presupuestos en forma eficiente, mientras que los gobiernos estatales se convirtieron en focos de despilfarro, tal estereotipo detiene cualquier probabilidad futura de incremento del situado por encima del 20% del presupuesto nacional. Por eso la dependencia económica en el lapso 1994-1998 fue un factor de minusvalía incapaz de una descentralización más amplia, ya que los mismos gobiernos estatales y locales no avanzaron en crear mecanismos que impulsaran la recepción de recursos más allá de los canales centrales; y no se alejaron del clientelismo partidista. Por lo tanto, hace falta en el futuro inmediato un mecanismo legal autorregulador, que transfiera progresivamente la fuente del poder basada en el presupuesto nacional hacia la representación institucional local.

b) Viabilidad técnica:

Hasta ahora los procedimientos técnicos para conducir la descentralización se han consolidado y perfeccionado. La coordinación del Senado con CORDIPLAN y los ministerios de Relaciones Interiores y de Hacienda funcionó en la instrumentación de las transferencias, y aunque se reconocen fallas administrativas y legales que se extendieron desde el nivel central hacia las gobernaciones, el aparato institucional se encontraba en condiciones de mantener los trámites institucionales de las competencias concurrentes y exclusivas.

Las fallas se presentaron en validar las condiciones locales de gobernaciones y alcaldías para conducir las negociaciones administrativas y asimismo con el objeto de establecer pautas de supervisión apropiadas para un proceso tan complejo como este, en vista de la dificultad en el manejo del personal y de los controles a las acreencias y pasivos laborales. Esas indefiniciones

de supervisión y evaluación fueron limitantes para avanzar en forma más dinámica en las transferencias programadas; y de aquellas que quedaron pendientes para el nuevo gobierno. Esta falta para mantener la eficiencia y seriedad en la transferencia hacia los gobiernos territoriales se detectó como una prioridad a resolverse antes de continuar con la descentralización; de esa manera se controlarán los vicios administrativos, se mejorará la capacidad de respuesta a las contingencias del manejo del personal; y asimismo se frenará el despilfarro presupuestario.

c) Viabilidad sociopolítica:

El proceso descentralizador instaurado en 1989 presenta un saldo de trascendencia en las reformas del Estado venezolano en la última década del siglo XX; a pesar de esto ese reformismo descentralizador tuvo sus límites ya delineados por las elites en el poder, que se involucraron en un proceso de cambios en momentos de crisis económica y pérdida de credibilidad de las instituciones públicas y del liderazgo partidista. Fueron reformas controladas, diseñadas para entregar nuevos espacios políticos a los sectores antes excluidos, con la estrategia de mantener el statu quo que rige a la sociedad.

La descentralización es un producto intelectual-político, bajo un régimen de democracia tutelada, impotente de ir más allá de proyectos institucionales como la COPRE, aunque suficientes para la relegitimación de la democracia representativa. Es por esto que el juego de intereses de las elites conspira y sabotea cualquier cambio brusco de las estructuras económicas y administrativas. Tal debilidad hizo que el triunfo del Movimiento Quinta República y sus aliados no garantizara a corto plazo (1999-2001) que se continuara con la descentralización.

Un actor ausente de las transferencias fueron las organizaciones sociales, las cuales en forma pasiva se incorporaron a determinados programas, de esta manera pasamos del geocentrismo nacional a un tipo de concentración del poder en los gobernadores, con escasa presencia de los alcaldes y los grupos locales por integrarse al proceso de administrar los nuevos proyectos. Esta limitante en la descentralización es un factor que debe modificarse por parte del liderazgo regional, para cubrir el contenido participativo de unas transferencias donde se articule la sociedad civil y esta no sea un simple espectador de la toma de decisiones, ya que en el discurso de los gobernadores y alcaldes se vanaglorian de la democracia local, mientras se obstaculiza hábilmente la incorporación social al proceso.

La estrategia comunicacional:

La descentralización como producto ideológico-político e intelectual obtuvo logros y fue bien recibida por todos los actores partidistas representados en el Congreso. Un amplio espectro religioso, sindical, empresarial e institucional favoreció las transferencias y consideraron a las mismas como una panacea para buscarle salidas a las fallas del Estado. La COPRE manejó eficientemente esas relaciones con el liderazgo político y aprovechó sus logros como instrumento de acceso a los medios de comunicación masivos nacionales, solicitando que estos propagaran las bondades de las transferencias de competencias y ocultaran las fallas surgidas en la descentralización. Pero a esta victoria política de la COPRE se le atravesaron denuncias de parlamentarios, gerentes públicos y gobernantes regionales por los nudos críticos del proceso descentralizador.

Tenemos una "descentralización asimétrica", con unos logros iniciales en Aragua, Carabobo, Mérida, Trujillo y Sucre, mientras aparecieron limitantes en Delta Amacuro, Cojedes, Falcón,

Guárico, Miranda, etc., por exigir las transferencias. Coyuntura bien aprovechada por el primer grupo de gobernadores señalados para publicitar su gestión en los m.c.s nacionales y locales, habilidad que les permitió a esos gobernantes estatales catapultarse hacia la reelección electoral en 1998.

Este logro mediático debería administrarse para reconocer los avances descentralizadores y a la vez comprender las limitantes. Con ese procedimiento estaríamos fortaleciendo los elementos políticos e institucionales que garantizaran la continuidad de las transferencias; ya que al parecer los resultados electorales de 1998 mostraron que la defensa de la descentralización no era el ariete político que automáticamente consolidara este proceso, con las fuerzas partidistas triunfantes que asumieron el gobierno en febrero de 1999. El horizonte de la Constituyente, las reformas del sistema político y del Estado que se produjeron con posterioridad, frenaron el tipo de transferencias efectuadas, con todo y la buena y costosa propaganda precedente.

Bibliografía Consultada:

AROCENA, José (1995), El desarrollo local un desafío contemporáneo, Caracas, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Nueva Sociedad.

BOLÍVAR, Simón (2001), "Manifiesto de Cartagena", en: "Se llamaba Simón Bolívar", Últimas Noticias, Encartado, Caracas, 81-88.

BRITO, Luis y TORO, Fermín (2000), "Las cadenas jurídicas de la globalización", Últimas Noticias, Suplemento Cultural, N° 1691, Noviembre, 19, 2000, págs. 1-3.

CABRERA, Enrique (1996), "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional (Retos y experiencias)", 72-95, Nueva Sociedad, N° 142, Caracas, Nueva Sociedad, Marzo-Abril.

CAMEJO, Yrayma (1999), "El proceso constituyente de 1946-1947 en Venezuela—, 129-160, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Volumen 5, N° 1, Enero-Marzo.

CARRILLO BATALLA, Tomás (Coordinador) (1987), La reforma del sistema fiscal venezolano, Tomo I, Caracas, Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, Congreso Nacional.

COPRE (1994), La reforma del Estado: Proyecto nacional de nuestro tiempo, Volumen 13, Caracas.

_____, (1989), La descentralización una oportunidad para la democracia, Volumen 4, Caracas.

CORDIPLAN (1998), Solicitudes de transferencia de competencias concurrentes y competencias exclusivas realizadas por los estados, Cuadros comparativos, Caracas, Dirección General Sectorial para el Desarrollo Regional.

_____, (1998), Políticas públicas 1994-1998 (Una etapa de transición: balance y perspectivas), Caracas.

_____, (1995), IX Plan de la Nación (Un proyecto de país), Caracas.

DE LA CRUZ, Alberto (1996), "Se incrementó corrupción administrativa", El Universal, Mayo, 9, 1996, 1.12.

GARCÍA, Haydée y TOBIO, Alberto (1999), "Estudio sobre tipologías municipales en Venezuela", 191-198, Cuadernos del CENDES, Año 16, N° 40, Segunda Época, CENDES, UCV, Enero-Abril.

JUNGEMANN, Beate y CARRILLO, Marianela (1999), "Privatización, descentralización y revalorización local. El caso de Los Pijiguaos en el estado Bolívar", 21-52, Cuadernos del CENDES, Año 16, N° 40, Segunda Época, Caracas, CENDES, UCV, Enero-Abril.

LALANDER, Rikard (1999), "Descentralización, oportunidades políticas y tensiones intragubernamentales en Venezuela (1989-1998)", 81-112, Cuadernos del CENDES, Año 16, N° 40, Segunda Época, Caracas, CENDES, UCV, Enero-Abril.

LEYTON, Tulio (1996), "Privatización de 32 empresas han generado ingresos brutos por 2.393 millones de dólares", Últimas Noticias, abril, 19, 1996, 8.

MAINGÓN, Thaís (1996), "La descentralización de los servicios de salud en Venezuela", Espacio Abierto, Volumen 5, N° 3, Maracaibo, AVES-1SS, Septiembre-Diciembre.

MASCAREÑO, Carlos (1999), Ruptura de la política social estadocéntrica: sistemas sociales complejos y territorios descentralizados, en Álvarez, Lourdes; Del Rosario, Helia y Robles, Jesús, Política Social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa, Caracas, FONVIS, ILDIS, CENDES, Editorial Nueva Sociedad, Págs. 189-196.

MATHEUS, María (1999), "Negociaciones entre los niveles del poder público (Impulso o freno a la descentralización)", 369-388, Espacio Abierto, Volumen 8, N° 3, Maracaibo, AV, ISA, Septiembre-Diciembre.

_____, y ROMERO, María (1995), "Los patrones políticos y la municipalización tendencias en el estado Zulia", 127-155, Cuadernos del CENDES, Nros. 29 y 30, Año 12, Segunda Época, Mayo-Diciembre.

MAURERA, Isidro (1996), "Gobernadores exigieron recursos al ejecutivo nacional para enfrentar la descentralización", Últimas Noticias, abril, 28, 1996, 6.

MAZZEI, Victor (1983), Jurisprudencia municipal 1936-1978, Caracas, Fondo Editorial Común.

NÚÑEZ TENORIO, José (1998), "Democracia patriótica", Últimas Noticias, Suplemento cultural N° 1.593, Noviembre, 19, 1998, Caracas, 1-3.

OCEPRE (2000), Variables macroeconómicas, Caracas.

PÉREZ, Lyón (1996), "Gobernaciones y alcaldías tienen más de un millón de empleados", Últimas Noticias, 7, mayo, 13, 1996, Caracas, 7.

ROCHE, Eduardo (1998), Informe del Contralor General de la República año 1997, Caracas, Contraloría General de la República.

RODRÍGUEZ, Ernesto (1996), "Casi desaparecido el estado venezolano por ineficiencia y es necesario refundarlo según el contralor general", Últimas Noticias, Mayo, 9, 1996, 8.

SÁNCHEZ MELEAN, Jorge y Otros (1991), La descentralización y las autonomías territoriales (La experiencia internacional), Seminario, Maracaibo, noviembre 1990, Caracas, COPRE, Gobernación del estado Zulia, PNUD, CLAD, págs. 37-54.

VARGAS, Alfredo (1995), Negociación de la deuda externa pública venezolana, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República.

VENEZUELA (1989), Ley Orgánica de Transferencia de Competencias del Sector Público, Caracas.

_____, (1993), Reglamento parcial N° 4 LODDTCSP (sobre nombramiento de las direcciones, coordinaciones de las dependencias de los ministerios y de los institutos autónomos en los estados), Decreto Presidencial N° 3.109, Gaceta Oficial N° 35.281, Caracas.

_____, (1983), Constitución Nacional de Venezuela 1961, Incluye Enmiendas Nros 1 y 2, Gaceta Oficial N° 3.119, Extraordinario, Caracas.

_____, (1976), Ley Orgánica de la Administración Central, Gaceta Oficial N° 1932, Extraordinario, Caracas.

VIERA, Francisco (1999), "Las privatizaciones y la constituyente", Últimas Noticias, Suplemento Cultural, N° 1620; Junio, 6, 1999, págs. 4-5.