

## **Los Organismos Descentralizados: Las COPRE Regionales, COPRE Nacional y Otros**

**Winston Guédez**

La creación de las COPRE Regionales ha sido una de las experiencias más importantes en el proceso de descentralización. En este artículo se hace un balance de este hecho institucional en los estados Zulia y Aragua.

**TÉRMINOS CLAVES:** COPRE, descentralización, democracia, modernización del Estado.

Sin duda alguna, la experiencia de trabajo más extraordinaria en la vida institucional venezolana fue y ha sido la creación de las COPRE regionales y demás organismos de descentralización para el perfeccionamiento de la democracia, desde inicios del año 1990. Zulia y Aragua, dos experiencias distintas, alimentadas estratégicamente por innovaciones locales, abrieron el camino a la senda tortuosa de una complejidad desconocida como era aquel estreno de la Reforma del Estado y con ella la descentralización después de un proceso frustrado como fue la regionalización, para la cual no hubo voluntad política demostrativa que fuera evidencia de la apertura democrática, luego de alianzas y pactos constitutivos para mantener la vigencia del sistema democrático.

Era el despertar de una conciencia federalista, era trillar nuevos campos de ensayo hacia la modernización del Estado, hacia un nuevo derrotero o diseño aún indefinido, que respondiera a las exigencia de cambio luego de los sucesos del 27 y 28 de Febrero de 1.989, con hechos culminantes de explosión social incontrolables por los mecanismos de seguridad del Estado y la multipartidaria política que mordió el polvo de la derrota y el aislamiento político más crítico después de 32 años de un quehacer que terminó violentado por un Estado Social de Excepción donde los índices de pobreza, pobreza crítica y extrema pobreza clamaban por fuertes demandas de cambio, justicia social y equidad en este escenario dantesco, para quien la clase política mantenía una deuda impagable so pena de su redención social imposible en el marco de la profunda crisis confrontada.

Algunos de los Gobernadores electos decidieron enfrentar la situación, estimulada por la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencia del Poder Público, para escoger, una alternativa de organización estatal, que pudiera responder al desafío de este proceso en marcha dando sus primeros pininos, sin rumbos prefabricados. En Aragua se decidió nombrar una comisión preparatoria de aquella selección que respondiera al ensayo político experimentado, es decir, debía esta selección corresponderse con la participación plural económica, social, política, académica, vecinal, que había tenido presencia en el desarrollo de un ensayo nunca llevado a cabo su primer logro era el éxito de conquistar esta Gobernación rompiendo con los modelos conocidos de ese entramado político tradicional de un bipartidismo que

parecía imbatible. La COPRE Aragua, nació con una representatividad calificada de un región que por lo menos aceptaba el reto de disponerse para las tareas reformistas, de tal forma que los cambios por operarse tuvieran matiz regional con la autonomía regional federalista que requería de respeto por la geografía, el planteamiento, las necesidades regionales y locales, la demografía y la economía regional, la historia y el orden político regional; y demás variables de esa relación Estado-Espacio-Economía-Sociedad, a tomar en cuenta en esta complejidad. Elementos definitorios de una relación a establecer entre Gobierno Central y Gobierno Regional, en aquel segundo período de Gobierno de Carlos Andrés Pérez, que fuera no una relación de subordinación o de dependencia con la tradición centralista autoritaria, sino una relación de creatividad frente al modelo de trabajo de negociación pero también ante la concepción administrativista sesgada, basada en el artículo 137 de la Constitución que imponía una Descentralización solo en el campo administrativo, producto también del derecho positivo que influyó para sesgar el camino sin desviarse de este propósito anunciado. ¿Cuánto ha costado comprender que el proceso de Descentralización es político, económico, social, tecnológico, etc., que sus implicancias de desarrollo evolutivo trascienden revolucionariamente lo administrativo? Aún hoy se continúa discutiendo en la Reforma Constitucional, la definición de Federalismo que deseamos, la reforma fiscal, la reforma política, la reforma administrativa, la reforma jurídica, la reforma económica, la inserción de Venezuela en la globalización, y la reforma del Estado como armonizaría con este nuevo orden económico internacional por ejemplo?.

Esta organización se encontró frente a una muralla apuntalada por unas bases jurídicas dictadas en los últimos cincuenta años y más centralista; para obviarlas hubo los equipos jurídicos, que dedicarse con detalle y minuciosidad a hurgar en la profundidad de ellas para comenzar a tomar atajos a objetos de desenredar esta madeja jurídica sostén de un régimen de partidos apertrechados de todos los argumentos para impedir la desconcentración, la regionalización, la descentralización y la redistribución del poder.

La COPRE organismo asesor pero con la autonomía suficiente para crear, disponer, discutir, discernir, elaborar, construir, y edificar este proceso se abocó a montar un dispositivo social, o voluntariado social desprejuiciado de militancia o de contaminaciones de la vieja clase política, logrando con todo éxito incorporar a su seno y a la tarea reformista a todos los sectores universitarios, vecinales, gremiales, empresariales, comunales, etc., de los diversos ámbitos locales y regionales, y así se dispuso a integrar las comisiones de trabajo espontáneas y sin percibir ningún salario o remuneración.

La voluntad de negociación se inició en las mesas que hubieron que integrarse como lo exigía el reglamento N-1 que pudo ser corregido cuando salió el primer borrador de trabajo. Las Comisiones Centralistas no desdibujaron su perfil en las primeras sesiones de trabajo, trajeron sus esquemas con la intención de imponerlos y se encontraron con la tolerancia, la paciencia, la creatividad, la sutileza pero también con la firme posición de contrapresentar propuestas regionales de equipos aprendiendo a negociar, con respecto a la autodeterminación de los pueblos, en su legítimo derecho federalista de democratización y desarrollo de los espacios regionales y locales.

La COPRE Aragua desarrolló hacia afuera canales de comunicación, de intercambio de experiencias, de confrontación y discusión de ideas y proyectos, de compartir con los Estados que se iniciaban este proyecto de democratización de la Democracia sin prejuicios ni mezquindades, de dirigir este proceso de nacionalización de la Descentralización, con todos los Estados, sus comisiones de Reformas u organismos de Descentralización, aún con aquellos Estados, que como Bolívar, permanecían aislados al proceso porque creían que el desarrollo de proyectos con las estructuras tradicionales de las gobernaciones, antes que desarrollar la Descentralización en sus regiones. Todo un dispositivo nacional y regional fue organizado sin que la vieja clase política por primera vez se sintiera aislada del proceso y se mantuviera al margen de los hechos. COPRE ARAGUA, por ejemplo se transformó en el organismo rector del proceso regional nacional, poniendo al Estado Aragua en la Vanguardia de la Descentralización en Venezuela, por la iniciativa de un equipo multidisciplinario cuyo liderazgo lo ejerce un Gobernador de Estado profundamente convencido de esta necesidad histórica de transformar el proceso en una política de Estado. Han sido múltiples las experiencias. Los demás Estados se nutrieron de ellas y de nuestros errores. Logramos fundar casi la mayoría de las COPRE de los Estados de Venezuela que hoy se incorporaron a esta tarea. La solidaridad Nacional y Regional de equipos es una obra colectiva, las agendas de trabajo se elaboran en la mancomunidad regional, de acuerdo a las prioridades establecidas de común acuerdo, las ponencias, trabajos presentados, las mesas de trabajo y negociación: Horacio Ocando de Aragua, Jorge Sánchez Meleán del Zulia, Francisco González de Trujillo, Alonso Mata de Anzoátegui, todo el dinámico equipo que ha pasado por la COPRE Nacional desde los tiempos de Ramón J. Velásquez, Carlos Blanco, Trino Márquez, Ricardo Combellas el actual, Julio César Fernández, Edgar Paredes Pizani, Elias Quijada Campos de Guárico, José Bottini de Sucre, y otros tantos, como José Julián Hernández de Carabobo, Romelia Collins de Cojedes, etc., han sido la experiencia más innovadora de equipos de trabajo con vocación de servicio, patriotismo, profesionalización, voluntad cívica para llevar a cabo esta Gestión Descentralizadora durante estos cinco años cumpliendo a cabalidad con la misión de cuando fueron creadas a lo largo de estas décadas de retribución al Estado del esfuerzo procreador de sus recursos humanos, que cumplieron y continuarán haciéndolo sin menoscabo de los intereses regionales compartidos en una experiencia de participación democrática única en el país, de este final del siglo veinte, reformador, pudiendo agregar como expresara Jorge Sánchez Meleán de una forma sistemática los objetivos cumplidos por las COPRE en el transcurso de su labor reformista se pueden sintetizar:

- a) Estudio de un Proyecto de Reforma Integral para los respectivos Estados: aunque en estos dos años y medio de actividades se han debido atender múltiples y variados requerimientos surgidos de la nueva situación de los Estados y Gobernadores, en última instancia los trabajos de las COPRE Estadales y demás organismos de Descentralización deben tender, a elaborar un Proyecto de Reforma Integral que sirva de marco de trabajo a mediano y largo plazo.
- b) Proposición de los Ejecutivos Estadales respectivos, por órgano del Gobierno del Estado, de las acciones que se consideran convenientes para mejorar a corto plazo la eficiencia de las diversas dependencias del Estado y para que los Gobernadores puedan ejercer debidamente su función de agentes del Gobierno Nacional en sus Estados.
- c) Colaboración del Ejecutivo y el Legislativo Estadal así como con las dependencias del Gobierno Nacional y Municipal que operan en los Estados, en el análisis e

implementación de las medidas que deben adoptarse para llevar a cabo el proceso de Descentralización Territorial que el país está adelantando.

- d) Asesorar a los Gobernadores de los Estados en la aplicación de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, y en la elaboración de la Legislación Regional que de ella se deriva.

Dentro de estos objetivos generales, las COPRE Estadales y los demás organismos de Descentralización, lograron incursionar, en los siguientes campos específicos de trabajo:

1. Elaboración de los estudios requeridos para las solicitudes de Transferencia de Servicios, en áreas, tales como Educación, Salud, Deporte, Familia y Atención al Menor, Cultural y Ciencia y Tecnología, etc.
2. Participación en conjunto con las Asambleas Legislativas en la elaboración de las Leyes requeridas para asumir las nuevas competencias exclusivas de los Estados, tales como: la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial, la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas, el régimen, administración y explotación de los minerales no metálicos, el régimen y administración de las salinas, y la organización, recaudación, control y administración del régimen de papel sellado.
3. Formulación y adecuación de la legislación básica de los Estados, al nuevo proceso de Descentralización. En tal sentido, las COPRE Estadales y demás organismos para la Descentralización han contribuido en la formulación de instrumentos jurídicos como los siguientes: Constituciones de los Estados y Leyes de Administración del Estado, División Político Territorial, Contraloría, Procuraduría, Procedimientos Administrativos, Licitaciones, Hacienda, Régimen Presupuestario, Carrera Administrativa, Régimen Municipal Estatal, y otras de particular interés para cada Estado.
4. Realización de trabajos y acciones en el campo de la modernización organizacional y reforma institucional, todo ello con la finalidad de adecuar los órganos del poder público a las exigencias del Estado moderno.

En este campo han prestado invaluable colaboración a los Estados del Proyecto VEN 90018 de Naciones Unidas y CORDIPLAN en apoyo a la Gestión de Gobernaciones y el CLAD, se ha trabajado en modelos de organización, en la instalación de programas de seguimiento y control de la acción pública, en sistemas de evaluación del entorno y atención al público, en el diseño de sistemas y procedimientos administrativos, y en administración de recursos humanos, así como en la instalación de sistemas de informática y procesamiento de información.

5. Programas en materia de participación y fortalecimiento de la Sociedad Civil. En los diferentes Estados se ha trabajado con diversas organizaciones de la Sociedad Civil, con el fin de promover acciones, formas de participación de la comunidad organizada, conducentes algunas de ellas a propuestas de tipo legal o normativo. En varios Estados se han establecido Congresos de Ciudadanos y se ha desarrollado una acción educativa en este campo.

6. Programas en el campo de la capacitación y adiestramiento de los funcionarios públicos para la modernización organizativa y los procesos de Descentralización. En muchos estados se han suscrito convenios con las universidades u otros organismos públicos y privados para el cumplimiento de tales fines.
7. Programas de comunicación y divulgación en el campo de la Reforma del Estado y la Descentralización, a través de conferencias, programas de radio y televisión y publicaciones periódicas.
8. Programas de apoyo en el campo de la modernización organizacional a los Municipios, a las Asambleas Legislativas y a otros organismos estatales y nacionales, tales como Contralorías estatales, Procuraduría o al Poder Judicial.
9. Y finalmente, a partir de la presentación al Congreso Nacional del Proyecto de Reforma General a la Constitución, las COPRE Estadales y los demás organismos de Descentralización han realizado un trabajo conjunto, con el fin de promover ideas en lo referente al Poder Estatal y Municipal, tan débilmente considerado en esa propuesta y que a partir de la inauguración de COPRE Sucre se inició la discusión sobre el Municipio en Venezuela, ponencia presentada por COPRE Aragua. Con tal fin, también con- signaron ante el Congreso Nacional, durante el mes de abril de 1.992 y los años subsiguientes, otras propuestas específicas de Reforma Constitucional, que están siendo consideradas por las comisiones parlamentarias respectivas.

La labor cumplida por las COPRE Estadales y demás organismos de descentralización, dentro de la autonomía que les es propia, se ha llevado a cabo en permanente sintonía y coordinación con la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, donde se ha producido un invalorable aporte a la Reforma del Estado y la Descentralización en Venezuela. Se ha creado un mecanismo de coordinación y permanentemente, se realizan encuentros nacionales en diversos Estados del país. Ello ha sido de gran utilidad, tanto para las Comisiones Estadales que han recibido apoyo y orientación, como para la COPRE Nacional que ha logrado estar en permanente contacto con los Estados que están llevando a la práctica el proceso de Descentralización contemplado en el Proyecto de Reforma Integral del Estado.

En suma, las COPRE ESTADALES y demás organismos para la Descentralización han jugado un importante papel como pioneros en la conducción de un proceso que los Estados estaban obligados a asumir después de la elección directa de Gobernadores y de la aprobación de la Ley de Descentralización. Ahora no sólo se requería y se requiere a los Estados se modernicen administrativamente, sino que incursionen en los procesos de transferencia de competencias exclusivas y concurrentes y que adecúen su estructura organizativa al nuevo rol, que están llamados a cumplir. Por ello, no basta mejorar sistemas y procedimientos dentro de la orientación anterior a 1.990. Ahora se requiere estructurar Estados para que actúen dentro de un nuevo Federalismo, con Gobernadores electos, y nuevas competencias que apunten hacia mayor autonomía política, económica y administrativa. Y no cabe duda que los Estados que han avanzado más en ese camino desde Enero de 1.990 hasta el presente, son aquellos en los que se han creado estos mecanismos para la Reforma del Estado y la Descentralización.