

Consecuencias Políticas de la Descentralización

Luis C. Loaiza Rincón
Universidad de Los Andes-Escuela de Historia

La descentralización fue una de las iniciativas adoptadas en el proceso de reforma institucional adelantado entre 1989 y 1999. Bajo su influencia, el Estado experimentó importantes cambios políticos, administrativos, económicos y territoriales, llegándose a considerar como la más importante herramienta para transformar el agotado modelo populista y su correspondiente modelo de desarrollo material y social (Sonntang; 1998:XVI).

El centralismo o excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional, generó trastornos estructurales de difícil solución. Tal fenómeno se reforzó, además por la bonanza petrolera del país, circunstancia que permitió al Estado reafirmar y consolidar su rol fundamental en la dinámica económica nacional, pero a la larga terminó generando problemas que impusieron la necesidad de un cambio.

El centralismo se proyectó también sobre la práctica partidista. En este sentido, los partidos políticos, dado el monopolio que ejercieron sobre la participación y representatividad, vaciaron de contenido político sustantivo la vida local, quitándole toda razón de ser a estados y municipios por hacer de ellos simples agentes de un poder central que se expresaba a través de las estructuras del gobierno y de las direcciones nacionales de los más importantes partidos del sistema.

Así las cosas, con la descentralización se pretendió enfrentar un Estado centralista que monopolizaba una gran cuota de poder, siendo, al mismo tiempo, una enormidad burocrática, torpe, lenta e ineficiente en el procesamiento tanto de los problemas acumulados en el vértice de la estructura pública, como de las demandas provenientes de la sociedad.

No obstante, la descentralización fue precedida de algunos esfuerzos reformadores previos. Desde el punto de vista administrativo, el proceso de regionalización constituyó el primer intento coherente y sistemático para desconcentrar las competencias del Poder Nacional hacia las “Regiones”. La *Regionalización*, por tanto, consistió en desconcentrar las competencias del Poder Nacional hacia las “Regiones” por considerarlas el nivel óptimo propicio para tal fin.¹

¹ El concepto de Región se basa fundamentalmente en la determinación de un espacio, como ámbito geográfico, dentro del cual las relaciones entre las personas y las instituciones sociales son más numerosas, frecuentes e intensas que con cualquier otro espacio del territorio nacional. La regionalización se concretó con la promulgación del Decreto Presidencial 72 del 11 de junio de 1969 el cual dividió al país en ocho regiones administrativas a saber: Región Capital, Región Central, Región Centro –Occidental, Región de Los Andes, Región Zuliana, Región Sur, Región Nor-Oriental, Región de Guayana. Por otro lado, mientras la descentralización implica aumentar el poder de las administraciones locales, otorgándole mayores responsabilidades a los estados y municipios, la desconcentración implica la delegación de poderes de decisión a agentes del poder central colocados a la cabeza de los diferentes servicios administrativos en los estados (Brewer Carías e Izquierdo; 1977:374-375).

La Regionalización dejó de existir formalmente, cuando se eligieron de manera directa los primeros gobernadores de estados en el marco del proceso descentralizador. A partir de allí, los esfuerzos por descentralizar y desconcentrar no se dirigieron hacia las regiones sino hacia los estados y municipios.

Valga destacar que el esquema de regionalización administrativa aplicado no cumplió el objetivo de introducir niveles superiores de eficiencia en el funcionamiento del aparato administrativo; la región nunca tuvo personalidad jurídica y existencia política, además de no haber sido centro de imputaciones presupuestarias ni contar con un órgano ejecutor de los programas regionales. Por lo demás, los organismos nacionales no se adecuaron en su totalidad a las regiones definidas en los diversos decretos; los intentos de elaborar planes regionales no tuvieron como resultado incidir en la toma de decisiones y los órganos nacionales ubicados en el ámbito regional nunca actuaron como verdaderos órganos regionales sino como simples dependencias del nivel nacional (Rachadell, 1986).

Pese a los resultados de la *regionalización*, la necesidad de reformar al Estado y sus instituciones, lejos de decrecer, aumentó. La deslegitimación política, la ineficiencia de los servicios públicos, la ingobernabilidad creciente, la existencia de procesos altamente burocráticos y el imperativo de mejorar el deteriorado nivel de vida de la población, así como las capacidades de gestión del propio Estado y de sus aparatos político-administrativos, obligaron a seguir adelante.

El proceso descentralizador tal cual como lo conocemos hoy fue diseñado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). La COPRE fue creada en 1984 por el entonces Presidente de la República Jaime Lusinchi y tuvo como función elaborar un proyecto de reforma integral a través del cual se lograra sintonizar al Estado y sus instituciones políticas con la sociedad.²

Según la COPRE la descentralización permitiría: abrir posibilidades de participación para las comunidades en las decisiones de su interés; estimular el desarrollo sociopolítico, como condición para consolidar un desarrollo económico más armonioso y autónomo; inducir una distribución más equilibrada de las actividades productivas en el territorio nacional; aumentar la legitimidad sociopolítica; hacer eficiente la administración central al concentrar sus recursos y atención sobre problemas nacionales, dejando a los estados y municipios el cuidado de los asuntos que les conciernen.

Para la COPRE resultaba fundamental la influencia que, gracias a este proceso, adquiriría la sociedad, no solamente incrementando su participación en los asuntos públicos, sino también, exigiendo la eficiencia creciente de los mismos. En otras

² En su momento el esquema de reformas para al descentralización elaborado por la COPRE, fue el siguiente: Aspectos Políticos (elección de Gobernadores, elección de Alcaldes, elección nominal de los diputados estatales, impulso a las organizaciones participativas de las comunidades), aspectos administrativos (transferencia progresiva de competencias, sistema de coordinación estatal, descentralización de la Contraloría de la República y desconcentración de la Oficina Central de Presupuesto, reorientación de las actividades de las Instituciones Regionales de Desarrollo); aspectos económicos financieros (distribución más equitativa del Situado Constitucional y derogación de la Ley de Coordinación de Inversiones, fortalecimiento de las Instituciones financieras en las entidades federales, desarrollo del Sistema de Planificación Estatal, aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales, compatibilización del ordenamiento territorial y el desarrollo económico).

palabras, las propuestas de la COPRE partían de la idea según la cual, para dotar de mayor eficacia al aparato público y de mayor legitimidad al sistema político se hacía necesario fortalecer la capacidad de la sociedad organizada, en sus diferentes ámbitos y esferas, para definir sus prioridades y para controlar la actuación de sus mandatarios o representantes. Por ello, resultaba clave definir las competencias que debía ejercer el nivel nacional y descentralizar o desconcentrar las restantes hacia el ámbito estatal y local.

Con la descentralización se buscó, por tanto, democratizar el poder político, en el sentido de una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones públicas. Al respecto, la elección de gobernadores y alcaldes abrió a las comunidades un amplio campo de intervención y control del funcionamiento del Estado.

Este proceso reformador tiene en la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores (LERG), en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) y en la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM), sus aspectos formales más importantes. Las dos primeras fueron aprobadas en 1989. La tercera, reordena la distribución orgánica de poderes en el municipio al distinguir entre el órgano deliberante y de control y el órgano ejecutivo que encarna la figura del Alcalde.

Este marco jurídico ordena uno de los procesos de cambio institucional más relevantes vivido por el país en el presente siglo, proceso que al decir de muchos inaugura un nuevo tiempo y cierra un ciclo histórico que comenzó en los años treinta y cuarenta.

La descentralización apunta, por tanto, en dos direcciones: al fortalecimiento estructural del Estado mediante una distribución más racional y selectiva de sus funciones y al incremento de la capacidad de control e intervención de la población en el manejo de sus intereses.

No obstante, se deben superar todavía múltiples obstáculos ligados, tanto a la voluntad política para adelantar el proceso³ como a las restricciones de índole legal³. A la descentralización se le critica haber propiciado la multiplicación, por tantas alcaldías y gobernaciones como hay en el país, de los vicios del poder central; la desintegración territorial; la exacerbación de la personalización de la política y la fragmentación de políticas eventualmente incoherentes entre sí (Urbaneja, 1998: 44).

³ En cuanto a la voluntad política para avanzar en esta dirección destacan las posiciones adoptadas tanto por Rafael Caldera como por Hugo Chávez. El Presidente Caldera fue consecuente con su posición sobre la descentralización desde 1992 cuando afirmó al respecto: “Ni centralismo administrativo ni desintegración nacional”. En opinión de Rafael de la Cruz, reconocido especialista de la materia, durante la gestión de Rafael Caldera “la descentralización ha retrocedido” (El Universal, 4-11-97). Por su parte, el Presidente Hugo Chávez ha puesto de manifiesto en varias ocasiones sus reservas sobre el proceso de descentralización tal cual como hasta hoy se conoce. En una de sus visitas a la ciudad de Mérida reconoció que “aunque la descentralización tiene cosas positivas-que son pocas-la misma ha generado un proceso de desintegración de la unidad nacional. Es un proceso de caotización de Estado-Nación. Es un proceso peligroso en el cual Venezuela se está convirtiendo en una sumatoria de pequeñas *republiquetas*, en algunas de las cuales se han alzado caudillos regionales que no quieren atender para nada el lineamiento del poder central” (Frontera, 15-04-99).

Entre sus logros pudiera señalarse la exitosa transferencia de competencias exclusivas para el manejo de puertos y aeropuertos, por ejemplo; y de competencias concurrentes para el manejo de la salud, la educación, la atención al menor y el deporte, entre otros. Se han creado comisiones estatales para la reforma, los comités de coordinación y planificación estatal y se adelantan iniciativas nacionales e internacionales para incrementar la capacidad de gestión de las gobernaciones. Además, se han promovido la creación de entes locales para desarrollar actividades que antes eran realizadas por el nivel central (financiamiento a artesanos y pequeños industriales, transporte, etc), se han actualizado los marcos jurídicos estatales y se ha fortalecido el rol de las asociaciones de vecinos (Nucete Hubner, 1994:776-778).

La descentralización sirvió, además, para aliviar en algo la crisis institucional que padece el país y constituyó una iniciativa que ofreció al ciudadano, por primera vez en muchos años, la oportunidad de jugar un papel de mayor relevancia en el funcionamiento del sistema. No obstante, su éxito siempre dependerá del diálogo permanente entre los diferentes actores del proceso y entre ellos y la sociedad civil. No olvidemos que el objetivo último del proceso no es otro que redistribuir el poder social y político desde sus núcleos centralizados hacia los ciudadanos, y desde el centro político-administrativo hacia los municipios.

Consecuencias políticas de la descentralización

La descentralización le otorgó, durante los años más difíciles de la crisis político-institucional vivida en Venezuela (1992-1998), mayor flexibilidad al juego político venezolano. En este sentido, “la multiplicidad de los puntos de referencia del descontento y del descontento político efectivo”, permitió repartir una carga que anteriormente soportaba uno solo. Esta flexibilidad resultó especialmente útil cuando, en el marco de las intentonas golpistas del año 92, el descontento acumulado con el gobierno nacional se equilibró con los otros punto de referencia política que no generaban rechazo o con los cuales se estaba más esperanzados, “como eran sus gobernadores o sus alcaldes” (Urbaneja, 1988:47).

Sin embargo, el proceso como un todo no generó los altos niveles de participación política esperados o lo que es lo mismo, no logró que la abstención disminuyera sus índices. Además, al propiciar la multiplicación de los procesos electorales, la descentralización generó en los partidos el interés por participar y ganar elecciones a un ritmo tal que desestímulo la preocupación por construir ideologías, estructurar programas nacionales y educar afiliados. El objeto del juego político era ganar elecciones a como diera lugar. Estos procesos, además, aumentaron la necesidad de los partidos de contar con flujos abundantes y constantes de financiamiento (Alvares, 1996:145).

No obstante, hasta el año 2000, entre las más importantes consecuencias políticas del proceso de descentralización destacó el surgimiento de una clase política con una base de sustentación muy distinta a la de la estructura de poder partidista tradicional. Liderazgo efectivo, eficacia y eficiencia de la gestión y prestigio local pudieran ser sus rasgos mejor percibidos. Desde este punto de vista, la descentralización trascendió, lo que Mascareño ha calificado como , el “terreno amorfo de la pugna administrativa” (Mascareño; 1998:XI).

La dinámica estatal y local desatada por la descentralización permitió que el juego político fuera cada vez más autónomo de las orientaciones e intereses de las direcciones nacionales de los partidos y de las otras instancias del poder central. En todo caso, la descentralización permitió el surgimiento de una clase política de nuevo tipo, especialmente si tomamos en cuenta su manera de relacionarse con los partidos políticos se convirtieron entonces, en catapultas al servicio de liderazgos más individuales que colectivos.

Las preferencias electorales hasta ese momento-sobre todo para gobernadores y alcaldes-se inclinaron por figuras caracterizadas por su capacidad de trabajo, preocupación por resolver los problemas más importantes de las comunidades, además de honestidad y responsabilidad. Por ello, cuando estas condiciones las reunía un dirigente político, aún siendo miembro de un partido tradicional, la comunidad le expresaba su apoyo. Ahora bien, la ausencia del soporte institucional que brinda el partido, potenció ambiciones que no encuadraron en programas, ideologías ni visiones de gestión con sentido de largo plazo.

El pragmatismo se constituyó en la regla y algunos de estos líderes terminaron demostrando que se podía formar parte o encabezar minorías organizadas con capacidad de influenciar el proceso de escogencia candidatura de uno o más partidos. De forma tal que la dinámica política en los estados empezó a ser motorizada por figuras capaces de imponerse a organizaciones políticas enteras. Se soslayaron, incluso, viejas diferencias ideológicas. Se coincidía en función de las cuotas de poder que el gobernador o el alcalde podía proporcionar.⁴

Antes de 1998 ya era evidente que en Venezuela existían dos tipos de partidos: los tradicionales y los aluviales. Los primeros se mostraron rígidos y burocratizados. Estructuras que en razón de su propia dinámica interna tendieron a postular a sus dirigentes aunque no contaran con posibilidades de triunfo. Los segundos, también llamados emergentes, lucieron poco estructurados y despreocupados ideológicamente. Estos, por el contrario, tendieron a postular dirigentes que sin ser miembros de sus filas ni compartir su ideología, contaban con reales posibilidades de imponerse en unas elecciones.⁵

Para la fecha se pensó que las nuevas realidades políticas parecían propiciar el surgimiento de partidos caracterizados por un núcleo dirigente mínimo con un liderazgo muy personalizado, de estructura y disciplina relativamente débiles y flexibles en

⁴ “El político tiene su principal fuente de legitimidad en su propio electorado y eso lo convierte en un agente clientelar mucho más difícil de controlar desde el punto de vista de la disciplina partidista. Entonces vemos con frecuencia en la política venezolana de hoy a dirigentes regionales de determinados partidos, que más que considerarse ya de ese partido, se consideran dirigentes de una clientela o de un electorado cautivo a partir de lo cual negocian con su propio partido o con los otros dirigentes de su propio partido y, si les va mal, sencillamente pasan a negociar en otras condiciones con otros interlocutores” (Urbaneja; 1998:44).

⁵ Diego Bautista Urbaneja llegó a señalar que “la descentralización abre dos grandes vías, dos alternativas con relación al fenómeno y el hecho de los partidos políticos en Venezuela. una es la de que partidos políticos de estructuras centralistas y, como decimos actualmente, estructuras leninistas, se acomoden a la nueva situación, sea multiplicando el centralismo democrático por veintitrés, sea mediante otros sistemas de flexibilización de su mecanismo de información interna y el de disciplina interna (...) La otra opción es la construcción de organizaciones políticas diseñadas en función del proceso de descentralización, organizaciones descentralizadas y diseñadas para acompañar un proceso que se considera irreversible, como de hecho yo lo considero” (Urbaneja, 1998:47-48).

comparación con los partidos burocráticos. Sus dirigentes, profesionales, técnicos y personalidades independientes, se encontraban más ocupados en las cuestiones políticas concretas que en las definiciones ideológicas generales (Alvarez; 1996:145).

Estos partidos, además, no aspiraron a ejercer funciones de representación de masas. Se limitaron a operar como infraestructura para la competencia electoral de sus candidatos. “Pero, en virtud de que la democracia actual sigue siendo un sistema masivo, se ven en la obligación de tener un discurso y una acción con los que pretenden resultar atractivos a los grandes grupos de votantes pobres. Buena parte de ese discurso consiste, paradójicamente, en el cuestionamiento constante de los propios partidos”(Alvarez; 1996:145-146).

Por su parte, algunos partidos tradicionales, conscientes de sus debilidades, buscaron capitalizar los liderazgos establecidos en aquellas regiones en las cuales su importancia electoral era menor. Esta estrategia, que llegó a recibir el nombre de “política en una región y en otras, combatieron esa misma línea política con candidaturas propias.

En todo caso, antes del 98, ya era evidente que la personalización de la política y el debilitamiento institucional eran dos tendencias claras. La descentralización había generado efectos en varias direcciones y al tiempo de propiciar una mayor legitimación del sistema político, estimulaba el surgimiento de un liderazgo de nuevo tipo y una estructura de poder cada vez más autónoma de los partidos, con lo cual el andamiaje que soportaba al modelo democrático surgido en el 58, se alteraba considerablemente. El triunfo de Chávez no hizo sino acelerar un proceso cuya dinámica nacía de la propia reforma que la democracia puntofijista adelantó.

Los partidos tradicionales no tienen posibilidades de sobrevivir a este proceso sin transformarse. La descentralización los debilitó, convirtiéndolos en instrumentos al servicio de liderazgos estatales más autónomos e independientes. La descentralización, en este sentido, coadyuvó a debilitar la llamada democracia de partidos tal cual como la conocemos desde 1958.

Finalmente queremos resaltar que si bien la descentralización generó efectos impensados para quienes la propiciaron, sigue siendo una vía válida para alcanzar – como muy acertadamente lo ha señalado Andrés Rojas-una “multiplicación institucional y territorialmente creciente en los centros de poder”(Rojas, 1998), cosa que, por cierto, resulta contradictoria con una democracia centralista y cupular. Por tanto, sintonizar descentralización y democracia implica adelantar un proceso que permita además de fortalecer a la sociedad civil, hechar las bases institucionales para que el multipartidismo y el conjunto de heterogéneas instituciones que expresan a la sociedad civil funcionen de manera tal que no peligre la gobernabilidad ni la convivencia política estable y civilizada. Para ello hará falta también contar con un Estado eficiente que asegure las bases de la comunidad política nacional frente a los factores locales y globales que la socavan.

Referencias Bibliográficas

Brewer Carías, A. y N. Izquierdo Corser (1997): *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Corrales, J. (1997): *“El Presidente y su gente. Cooperación y conflicto entre los ámbitos técnicos y políticos en Venezuela. 1989-1993”*. Nueva Sociedad. Caracas, N°152.

El Universal (1997) Caracas, 04 de noviembre de 1997.

Frontera (1999) Mérida, 15 de abril de 1999.

Komblith, M. (S.F) *“Sistema político. Documento de base N° 18”*. **Proyecto Venezuela Competitiva**. Caracas: Ediciones IESA.

_____ (1996) *“Crisis y transformación del sistema político: Nuevas y viejas reglas del juego”*. **El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones**. Angel E. Alvarez (coord.) Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Estudios Políticos.

_____ (1998): *Venezuela en los 90. Las Crisis de la Democracia*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Ediciones IESA. Caracas.

Mascareño, C. (1998) *“De las viejas ideas federales a los nuevos avances democráticos: La Descentralización en el mundo global”*. **Descentralización. Gobierno y Democracia**. Carlos Mascareño (coord.) Caracas: CENDES. Asociación Gerencia y Gestión Local. Caracas.

Mato, D. (1989) *“Problemas epistemológicos relativos a la noción de crisis en la investigación en ciencias sociales”*. **Revista Venezolana de Ciencia Política**. Mérida. CEPESAL Postgrado de Ciencias Políticas. Universidad de Los Andes. Año II, N° 5.

Morlino, L. (1996) *“Las democracias”*. **Manual de Ciencia Política**. Gianfranco Pasquino (comp.) Madrid: Alianza Universidad de Textos.

Nucete Hubner, M. (1994) *“Encuentro y Alternativas”*. **Comentarios y Reflexiones sobre el Proceso de Descentralización**. Editorial Centro Gráfica. Caracas. Tomo 2.

Rachadell, M. (1986) *“La descentralización del sector público”*. **III Simposium Nacional de Ciencia Política. Análisis del sistema político venezolano**. Mérida.

Rey, J.C.(1987): *“El futuro de la democracia en Venezuela”*. **Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones**. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.

Rojas, A. (1993) *La desconcentración y descentralización del poder político en la Venezuela en transición 1980-1993. El nuevo mapa electoral*. Mérida: Instituto de Geografía. Facultad de Ciencias Forestales. Universidad de Los Andes. Trabajo de Ascenso para optar a la categoría de Asociado.

Sonntang, H.(1998) “*Instalación de la Cátedra*”. **Descentralización. Gobierno y Democracia**. Carlos Mascareño (coord.)Caracas: CENDES: Asociación Gerencia y Gestión Local.

Urbaneja, D.B. (1998) “*Sistema político y descentralización en Venezuela*”. **Descentralización. Gobierno y Democracia**. Carlos Mascareño (coord.) Caracas: CENDES. Asociación Gerencia y Gestión Local. Caracas.