

# Reforma del Estado y descentralización en el marco de la nueva Constitución Bolivariana

MARITZA AVILA URDANETA\*

## Resumen

La descentralización es un proceso de cambio estructural de las organizaciones pues esta requiere de la participación de la base o sea de la sociedad civil en la gestión gubernamental y en consecuencia orienta el proceso de modernización en tres niveles de poder: nacional, estatal y municipal. El trabajo parte de la premisa de que la descentralización es un modelo para el proceso de modernización de las estructuras organizativas, relaciones de poder y por ende de las exigencias en lo económico y social, en cuanto a las transferencias de competencias, tales como salud y educación. Se concluye que el proceso ha estado investido de la autoridad gubernamental, pero no ha sido sostenido en cuanto a su direccionalidad, manifestándose cambios en su concepción ideológica no previstos en la Constitución Nacional.

**PALABRAS CLAVE:** Reforma del Estado, descentralización, relaciones de poder y direccionalidad.

REFORM DEL STATE AND DESCENTRALIZACIÓN IN THE DE  
FRAME THE NEW CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA

## Abstract

The decentralization is to process of structural change of the organizations then this requires of the participation of the bases that is to say of the civil society in the governmental administration and in consequence it guides premise that the decentralization is model for the process of modernization of the organizational in three levels of being able to: national,

\* Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia. Investigadora Activa. Maracaibo-Venezuela. E-mail: maravila@cantv.net

steal municipal and. The work parts relationships of the premise of that the decentralization is to model for the process of [modernization] of the structures organizational, of being able to and for ended of the demands in the economical social and, ace for the transfers of competitions, like health and manners.

**KEY WORDS:** Reformation of the State, decentralization, relationships of being able to and direccionalidad.

### Consideraciones generales

VENEZUELA AL IGUAL QUE OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, surge de los sucesivos procesos independentistas sobre la base de un sistema político institucional que no ha despegado, sigue anclado con el modelo de organización de la colonia. Es decir, en ella impera la tradición del control de las decisiones desde un poder centralizado exógeno al país que se independiza. Similar posición se presencia en ese modelo organizativo dominante, que asume el protagonismo de la intervención activa del gobierno central, en el impulso de las políticas afines al modelo dominante hacia los estados y municipios.

El proceso de reforma del Estado en Venezuela se inicia a partir de 1969, Gobierno del Dr. Rafael Caldera (1969-1974), con el propósito de establecer una estrategia para fortalecer las capacidades de las instituciones políticas y administrativas que incluye los estados y municipios, con la finalidad de direccionar el país hacia niveles superiores de desarrollo y participación, estrategia que no logra concretarse. Es por ello, que uno de los máximos representantes de la política gubernamental en esta materia, Brewer-Carías (1986), señala “que una de las fallas fundamentales en los procesos de Reforma Administrativa que se han adelantado en toda América Latina, ha sido precisamente la ausencia de definición de una estrategia, con indicación de acciones y condiciones (operaciones) que debían cumplirse para lograr las metas fijadas en cada caso” (p. 328).

Producto de esta debilidad, el nuevo Presidente de la República Carlos Andrés Pérez (1974-1979) crea la Comisión para la Reforma Administrativa (1974), y conjuntamente con el organismo de planificación central formula la estrategia para la “Acción de Gobierno”, fundamentada en la definición de proyectos de reforma en los diversos sectores de la actividad pública. Política que se concreta en el Plan de Gobierno, el cual no llega a ejecutarse por la

inadecuación de las estructuras organizativas existentes y por la necesidad de un cambio estructural radical que no era factible implementar.

Hacia los comienzos del siguiente periodo presidencial del Dr. Luis Herrera Camping (1979-1984), se realizaron algunos esfuerzos identificados mas con el propósito de acometer el proceso de modernización de la administración pública, se cuestiona abiertamente el modelo de Estado empresario y se inicia el proceso de reestructuración de las empresas públicas.

Durante el Gobierno del Presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), la critica del Estado empresario se profundiza, y se legisla por decreto para la creación de la Comisión Presidencia para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984, destacando en su primer informe, que el Estado había asumido algunas actividades que por su naturaleza debía transferir a otros niveles de competencia a fin de hacerlo mas eficiente.

El nuevo rol del Estado surge en el segundo período del Presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1992), se propone revertir la tendencia de las últimas décadas que ha convertido al Estado en un agente ineficiente como empresario, como promotor de la actividad privada, y como rector del desarrollo social y cultural (CORDIPLAN, 1990). A tal efecto, se propone reducir su ámbito de competencia, concentrándose en asignar recursos públicos solamente en actividades estratégicas; incrementar la eficiencia en la administración pública a través de una mejor coordinación de las instituciones públicas; y promover la participación y la descentralización del poder político.

En algunos países de América Latina se enfrenta el inmenso desafío de reformar el Estado para hacerlo más eficiente, debido al debilitamiento progresivo que se ha venido produciendo en la aplicación de políticas económicas de ajuste, que ha marcado un repunte en las estructuras político-territoriales de los ámbitos de decisión descentralizados y de parte del sector privado. En el caso venezolano, se traduce en la excesiva ineficiencia del gobierno central, fundamentalmente en la prestación de los servicios públicos básicos, y la demanda de las comunidades por participar más activamente en el proceso de toma de decisiones (Martel, 1996: p. 113). Al respecto, el autor señala el excesivo crecimiento del centralismo como producto de la vigencia del modelo de desarrollo rentista-petrolero y la consecuente permanencia de un Estado paternalista y autosuficiente, que ha demostrado incapacidad para atender las demandas esenciales de las comunidades, con el objetivo primordial de garantizarles una mejor calidad de vida.

En el presente trabajo se considera como premisa de que la descentralización es un modelo para el proceso de modernización de las estructuras or-

ganizativas, relaciones de poder y por ende de las exigencias en lo económico y social, en cuanto a las transferencias de competencias, tales como salud y educación. Es por ello, necesario definir que se entiende por proceso de modernización de las estructuras organizativas, relaciones de poder, transferencia de competencias y las exigencias económicas y sociales que deben soportar el proceso, para asegurar su cumplimiento en la Constitución Nacional (1999).

Otro de los aspectos a tratar, es la referida es la de privilegiar las relaciones de poder que confiere la Constitución Nacional a los Municipios sobre los Estados, tomando en cuenta por una parte, que constituyen la unidad política primaria de la organización nacional que está más cerca del ciudadano, y por la otra, califica en las actuaciones de sus competencias la incorporación de la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, así como el control y evaluación de la eficiencia de sus resultados (Artículo 168°)

### **Descentralización y transferencias de competencias**

En las últimas décadas de este siglo, la prestación de los servicios públicos en Venezuela, especialmente salud y educación, le han planteado un reto a la Administración Pública en sus niveles de territorialidad: nacional, regional y municipal, y ha enfrentado nuevos escenarios, cada vez más complejos y más conflictivos, que demandan un cambio en la estrategia y por consiguiente en la modernización de la estructura organizacional, atendiendo a las demandas de las comunidades .

La gestión de la Administración Pública se asume como un proceso de toma de decisiones (relaciones de poder) a diferentes niveles de la organización, en el cual participan diferentes actores (líderes) identificados y comprometidos con esta entidad gubernamental, con el propósito de lograr consensos básicos sobre determinadas competencias y alcanzar los objetivos establecidos. Gestión que ha estado ausente de un Proyecto Nacional, que conjugue los lineamientos contenidos en la Constitución Nacional y responda a una formulación de políticas públicas que involucre todos los sectores y competencias fundamentales del Gobierno nacional y la participación de los gobiernos estatal y municipal, con el cual poder enfrentar un proceso de descentralización política y de desarrollo económico-social.

En tal sentido, la descentralización se manifiesta como un camino hacia la modernización, y surge como una opción para hacerle frente al aparato

administrativo complejo de la estructura estatal, toma de decisiones centralista, con un determinante retraso de la legislación, y rigidez de las normas y regulaciones que caracterizan a la Administración Pública.

Como proyecto de reforma del Estado la descentralización se aplicó en los países centrales hacia la periferia en los años cincuenta y sesenta, como fórmula para sanear las estructuras de poder centralistas e inflexibles, la ineficiencia administrativa y la desigualdad territorial y social. Asimismo, en los casos de excolonias de Asia y de algunos países de África que fueron independizados posteriormente a la Segunda Guerra Mundial.

En América Latina se ha venido dando un proceso político que privilegia la participación directa y efectiva de las mayorías, como señala Creamer (1992) que al hablar de reforma del Estado es hablar de la sociedad política, que privilegia la participación en la toma de las decisiones en forma directa y efectiva por las mayorías.

La contradicción de la participación en las decisiones es el centralismo, que ha sido la política asumida por el Estado Venezolano en las décadas del sesenta hasta el noventa, asumiendo la centralización en las decisiones (relaciones del poder gobierno central) y la concentración de los recursos financieros como una vía para alcanzar el desarrollo del país.

Esta misma situación de centralismo venezolano, se corresponde con una tendencia histórica mundial de esa época, que pretendía un mayor grado de intervención en la calidad de vida, en la concentración del capital y en las actividades económicas del país a través de un desarrollo administrativo burocrático que privilegió al centro en su carácter de sede de los poderes públicos principales y el paulatino debilitamiento de las unidades de gobierno subnacionales (Gómez, 1993).

A partir de 1990, el Poder Nacional (central) formula los lineamientos generales que harán posible la implementación de una política de descentralización (CORDIPLAN, 1990), para lograr una administración pública descentralizada hacia los niveles político territoriales inferiores Estados y Municipios, como el mecanismo que permitirá una mayor eficiencia operativa de las relaciones de poderes con el Estado-región y municipio.

Se reconoce el deterioro progresivo que se ha venido produciendo en la calidad de vida de algunos servicios públicos, fundamentalmente salud y educación. Este desmejoramiento ha marcado un repunte en las estructuras político-territoriales de los entes descentralizados, ya que el Estado no ha podido satisfacer debidamente las necesidades y demandas de la comunidad. Aunado a esto el enfoque centralista que ofrece el marco legal vigente, con-

siderado como uno de los elementos que más afecta el la prestación eficiente de los servicios públicos, constituye además una amenaza al proceso descentralizador que se esta desarrollando en el país y que ha sido exitoso en algunas áreas de descentralización, como puertos, aeropuertos.

### **La descentralización y el proceso de modernización de las estructuras**

La descentralización ha devenido de un componente clave en la crisis de la legitimidad del Estado al no poder dar respuesta a las demandas sociales, y es por ello que accede a democratizar las relaciones de poder y ceder participación a los estados-municipios. En consecuencia, el proceso de descentralización no puede ser entendido como la simple redistribución de competencias administrativas entre los distintos niveles de gobierno territorial, debiendo replantearse la modernización de las estructuras, concepción misma de las tareas y funciones que le competen al Estado, como una nueva forma de concebir el poder y la vida democrática.

Independientemente al proceso de descentralización que se inicia con la transferencia a los Estados federados de determinados servicios y competencias que venía prestando el poder central, ha comenzado a interpretarse como una estrategia que se orienta al proceso de modernización de las estructuras del poder nacional (central), estatal y municipal. Para Bueno (1996), definen la estructura como formas de organización de la realidad. En tal sentido, la estructura de la Administración Pública se define como una red comunicación o de relaciones de poder, o como un sistema de flujos entre un conjunto de unidades que se transmite información. Considerando, además que las estructuras se diseñan para regular la influencia de las variaciones individuales, por cuanto se constituyen en el ambiente en donde se ejercita el poder de los que toman decisiones, y donde se desarrollan las actividades de las organizaciones. Todo ello, permite inferir en darle un cierto orden a la forma, diseño organizativo con el que se pretende alcanzar niveles de jerarquía con respecto a los recursos disponibles y objetivos determinados por la organización

En lo que respecta al proceso de modernización de las estructuras organizativas, hay que considerar que el proceso de descentralización se inició en determinadas materias en salud y educación, atendiendo al marco jurídico de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989), Constituciones estatales y leyes estatales de

descentralización de servicios y recursos del Estado a los municipios, sin repensar una nueva concepción de las tareas y estructuras del Estado, de cómo concebir las nuevas relaciones de poder y las exigencias económicas y sociales que demanda el proceso.

El proceso de modernización de las estructuras en función de la descentralización, se concibe como el proceso de definir, ordenar y formalizar el grado de delegación de la toma de decisiones administrativas en los flujos de autoridad (relaciones), por lo cual es necesario modelar un proceso de cambio en las relaciones de poder y en la aplicación de los recursos que demandan el proceso de exigencias económico y social.

El proceso de cambio debe atender al contexto de la realidad política y de las contingencias respondiendo a cuatro interrogantes básicas: él porque, él para qué, él por quiénes, y él para quiénes. De modo que si las condiciones expuestas se cumplen, los actores que liderizan y participan en el proceso de toma de decisiones (gobernadores y Alcaldes) van a generar cambios en la estructura, de forma que la descentralización podrá asumirse como una oportunidad para la eficacia y permitir una mejor calidad de vida. En consecuencia, el Estado debe promover una profunda reorganización de la administración pública, mediante una transferencia de competencia desde la cúspide o vértice hacia el nivel inferior territorial que fortalezca los diferentes actores locales en una auténtica participación a todos los sectores a través de un liderazgo participativo que mejor articule al capacidad decisional que se haya otorgando al nivel local (Rofman, 1991 y Avila 1999).

La administración pública como organización responde a una estructura y a sus procesos internos, así como a interrelación de sus subunidades que contribuyen a la unidad de la organización como a un todo y a preservar el mantenimiento de sus actividades, de su funciones atendiendo a su naturaleza.

### **Transferencia de competencias y la gobernabilidad del proceso**

“El cambio que ha dado el país en un período de 12 años que ha transcurrido el proceso descentralizador ha sido impresionante, además ha colocado de manifiesto el liderazgo de gobernadores y alcaldes que prácticamente no existía”, (Rodríguez, 2000: p. 2-13). Asimismo, reconoce “el juego político que provenía de la obtención de los recursos del Gobierno central” hacia los Estados y Municipios, se les entrega competencia pero se obvia el reconocimiento del liderazgo y el otorgarles los poderes de decisión.

La gobernabilidad democrática requiere de un marco jurídico actualizado, por cuanto en la actualidad se está en un proceso de transición, donde a la Asamblea Nacional le corresponde legislar sobre las diferentes materias relacionadas con la Constitución vigente (1999), en un lapso de dos (2) años (Disposiciones Transitorias, Numeral Sexto). Al respecto, no podemos olvidar que la gobernabilidad democrática vive uno de los momentos de profundos cambios, cambios que afectan a la cultura política tradicional. Es decir, la crisis venezolana esta relacionada con la cultura política en la que se funde la nueva Venezuela, al igual que la definición del proceso de descentralización, fundamentalmente en salud y educación; fuentes de financiamiento que le faciliten la autonomía de los programas y proyectos que requieren los Estados y Municipios para lograr cumplir con los cometidos estatales con eficacia y eficiencia.

### **Transferencia de competencia de la salud**

En la actualidad Venezuela presenta un sector salud con una organización compleja, integrada por numerosas instituciones que, por desempeñar múltiples funciones, duplican sus servicios de atención. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de Salud (OPS), organismos con injerencia en los asuntos de salud facilitan a los gobiernos sus diferentes políticas y estrategias para el logro de una mejor condición de vida del individuo, han influido en dicho proceso como lo evidencian propuestas como atención primaria de la salud, descentralización y sistemas locales de salud (SILOS), participación social entre otros.

En la actualidad, a solicitud del Ministerio de la Salud y Desarrollo Social la Asamblea Nacional adelanta un proyecto de Ley Orgánica de Salud, el cual se está a discutiendo con todos los sectores de la vida política y gremial del país, fundamentado en los lineamientos de política que contempla la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional vigente (1999), señala que la salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida... (Artículo 83°). Para cumplir con este propósito, el Estado gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social... Asimismo, promoverá la participación en la toma de decisiones de la comunidad organizada en la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud (Artículo 84).



Al respecto, la Ley Orgánica de Salud define responsabilidad a los Gobernadores de los estados en el cumplimiento de la política Nacional de Salud y de la programación, organización, dirección y ejecución y coordinación de la organización pública en salud en su respectiva unidad (Artículo 14°). En este sentido, igualmente responsabiliza a los alcaldes en sus respectivos Municipios de la gestión de los servicios de la salud, saneamiento ambiental, atención médica del nivel primario y contraloría sanitaria. Actuarán además en conformidad con las políticas del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), El Plan Estatal de la Salud y los Programas de la Organización Pública de la Salud (Artículo 16°).

La principal amenaza de la eficiencia de la operatividad del sistema de salud a todos los niveles (Central, Estatal y Municipal), corresponde al consenso básico que requiere para que se funden las relaciones sociales cotidianas. Como señala Sosa (1996), “ese consenso básico requiere de apoyos difusos y apoyos específicos permanentes para que se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática”. Es decir, examinar las relaciones de poder que constituyen los organismos dependientes del MSDS, de los establecimientos de salud en los Estados y Municipios y con los líderes regionales y municipales, alcaldes y gobernadores, principales responsables como lo establece la LOS vigente; a fin de lograr esos consensos básicos. El surgimiento de esta cultura permite crear las condiciones de consenso básicas de cómo se conciben y se llevan a la práctica las relaciones de poder, mediante las cuales se toman las decisiones colectivas y luego se ejecutan tales decisiones.

La gobernabilidad del proceso de descentralización en Venezuela constituye una amenaza, que se ha venido manifestando en forma permanente, por cuanto se fundamenta en la percepción de los distintos grupos sociales tanto de la misma realidad, como de unos en relación a los otros. Es el caso por ejemplo de la descentralización de la salud, de las autoridades responsables del Sistema de una determinada gobernación que se corresponde a un primer grupo, que toma decisiones que afectan a las decisiones que asumen las autoridades del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), que se constituye en otro grupo que también toma decisiones. En este caso, si se presentan problemas en los establecimientos de salud o de ejercer su autoridad como un gobernador, tendrá que mantener una lucha para no desmejorar o por mejorar las condiciones adversas.

La política de salud ha estado centrada en una medicina dirigida hacia la atención hospitalaria, con poco énfasis en la promoción de la salud y en la atención primaria, lo cual trae consigo que los servicios no puedan cumplir

las funciones para las cuales fueron creados. El resultado es una distorsión en la prestación de los servicios caracterizada por una atención ambulatoria de baja cobertura, una amplia red de establecimientos, de servicios médico sanitarios que brinda una respuesta parcial a los problemas, y una extremada diversificación tecnológica carente de mantenimiento lo cual incide en una utilización costosa, innecesaria y distorsionada de los equipos.

A partir de los noventa el gobierno Nacional (CORDIPLAN, 1990) ha venido aplicando una alta proporción de recursos de su presupuesto en Programas Sociales, para atacar los problemas nutricionales y de salud en la población de más bajo recursos, los cuales distribuye mediante una red educativa. La aplicación de estos programas ha contribuido a contener la gravedad de las condiciones de nutrición de los grupos en edad escolar. Sin embargo, son ineficaces los resultados de la focalización, lo que hace que estos programas no estén llegando principalmente a los grupos objetivos donde se pueden modificar tendencias irreversibles en el estado nutricional como lo son: las mujeres embarazadas, los niños lactantes y los menores de seis años, grupos que solo están recibiendo una quinta parte de los recursos

Por la ineficacia en la asignación de los recursos por el poder Nacional (central) los gobernadores de estado deben hacer frente con su presupuesto a los requerimientos que demanda atender la problemática de la sector salud. Competencia que define un perfil epidemiológico complejo heterogéneo, caracterizado por la coexistencia de sectores de la población que mueren por patologías de los países muy pobres: muertes por diarreas, enfermedades parasitarias y respiratorias agudas e inclusive por desnutrición en niños menores de cinco años, con otros grupos que no necesariamente pertenecen a los estratos altos, que mueren por trastornos cardiovasculares, cáncer, accidentes y enfermedades transmisibles de fuerte impacto sobre la población joven y productiva (Malavé, 1995).

La reforma del sistema de salud a través del proceso de descentralización del gobierno central al gobierno estatal, surge como estrategia para adecuar sus estructuras y darle solución a los graves problemas de desorganización y entramamiento del sector salud, distorsión del número de médicos con relación a otros profesionales del área y una alta concentración en zonas urbanas, en especial en la región capital, región central y occidental. Aunado a esto los problemas operativos en la diversidad de organismos en la cobertura geográfica y poblacional superpuesta, estructura organizativa y regímenes administrativos diferentes y persistencia de problemas de coordinación a nivel de programas y dependencias, que han contribuido a una mayor ineficacia del sector salud.

Ante esta situación, la descentralización se impone por el liderazgo de los gobernadores del centro, especialmente de los Estados Carabobo y Aragua, del occidente del país Estados Zulia y Falcón, y del oriente del país el del estado Monagas, Carabaobo, Aragua, Zulia y Falcón, han querido dar respuesta a estos problemas por lo cual solicitaron la transferencia de la competencia de salud a partir de 1992, esfuerzo que se concreta con la firma de los Convenios de los gobernadores con el Ministro del Interior.

### **Transferencia de competencias de la educación**

En lo que respecta la descentralización de la educación hacia los Estados, proceso liderizado por los gobernadores de los estados Monagas, Zulia, Sucre y Carabobo, entre otros, quienes atendiendo al proceso de solicitud de transferencia de competencias, realizan el trámite ante el Ministerio de Relaciones Interiores y suscriben los acuerdos en 1993. El el Gobernador del estado Zulia suscribe el Convenio en 1995, “Acuerdo Previo de la Transferencia con Congestión de Servicios Educativo en los diferentes niveles y modalidades del estado Zulia”. Posteriormente, se conforma la comisión Mixta por las partes (Ministerio de Educación-Gobernación) para la descentralización educativa. Acción que concretan en diferentes momentos, el gobernador de Monagas en 1996, Zulia y Sucre en 1997; y Carabobo en 1998, contemplan además el desarrollo de un plan conjunto bajo la responsabilidad de la gobernación respectiva, por parte de la Dirección de Educación y de la Zona Educativa en el contexto de la descentralización: “Programa Transferencia de los Servicios Educativos”.

El programa de transferencia de servicios educativos (competencias concurrentes) que atiende a las exigencias del Ministerio de Relaciones Interiores, el Senado y el Ministerio de Educación (instancias del nivel central), no se ha podido cumplir debidamente por parte de los niveles de gobierno responsables. Las especificaciones del Programa de Transferencia, son las siguientes: 1) exposición de motivos, 2) diagnóstico del sistema educativo, objetivos y metas a cumplir a corto, mediano y largo plazo, 3) plan operativo estratégico, estructura organizativa y funciones, definición de competencias (poder Central y Estatal), y 4) cronograma de transferencias y normativa para la supervisión, evaluación y control del servicio.

Esta perspectiva estructural orienta al proceso de descentralización independientemente de las diferencias de concepciones, vinculada a la búsqueda de modos institucionales de funcionamiento político y de administración que

permitan mejorar los resultados de gestión de las instituciones públicas (central, estatal y municipal). Cambio operativo centrado en la creciente complejización de la educación y en la necesidad de regular el funcionamiento del Estado debido principalmente a los desequilibrios y desajustes entre las diferentes formas con las que operan las instituciones de la administración pública.

Aún cuando los gobernadores han manifestado voluntad política y han participado en forma activa en el proceso de descentralización, han tenido que aceptar que no ha habido voluntad política para lograr los consensos básicos, motivado al cambio de autoridades operado en todos los niveles de representatividad en la administración pública (1998): Presidente de la República, Gobernadores, Alcaldes, Concejales y Diputados a la Asamblea Nacional y Poder Legislativo.

Sin embargo, la actitud de los gobernadores no se ha modificado en relación con la actuación de las autoridades que detentan el poder en la administración central. Un ejemplo de esta situación, tuvo como escenario el IV Encuentro de Presidentes de Corporaciones de Desarrollo Regional en Mérida (1993), al respecto se pronunciaron con relación a la firma de los Convenios de Descentralización, por la ineficacia del gobierno central por cuanto “se les transfiere la competencia pero no los recursos”, información que recoge el Diario Frontera de Mérida (1993). En dicha oportunidad, estuvo presente el Dr. Francisco González, Viceministro de la Descentralización, quién señaló que “la Ley de Descentralización dice que deben ser transferidos los recursos que el Gobierno Nacional está invirtiendo en determinado ministerio, y los estados tienen que reclamar esos recursos” (Torres, 1993: p. 3).

En tal sentido, se manifiesta de la actuación del gobierno central que implementa la política de descentralización, procede al traslado de competencias al gobierno estatal pero no los fortalece política y administrativamente. Obvia el envío oportuno de los recursos y debilita la autonomía financiera de los estados y municipios, generando un clima de desconfianza y desconocimiento hacia el poder central por parte de los gobernadores al no poder ejercer una verdadera ejecución y control de su gestión.

El gobierno central para el período 1999-2000, se propone hacer más eficaz la descentralización, para lo cual crea la Oficina para la Descentralización, que pasó a ser la de Relaciones Intergubernamentales y Descentralización. Al respecto, (Chávez, 2000, Internet: [www.mpd.gov.ve/prog-gob/prog-gob2/e-político.htm](http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/prog-gob2/e-político.htm)) señala, “en este 2000 nos permitirá asumir desde el nivel central, más responsablemente, un adecuado acompañamiento a los

Estados, en la necesaria descentralización. Por supuesto: en aquellos Estados donde existan desviaciones y perversiones que no se corrijan, nos veremos obligados a intervenir para salvaguardar los intereses superiores de la población y la salud pública” (p. 27).

### **La descentralización en el marco de la nueva Constitución Nacional**

El proceso de descentralización administrativa como acción del Estado, esta consagrada en un solo artículo en la Constitución Nacional (1961), como competencia del Congreso Nacional que puede atribuir a los Estados o a los Municipios en determinadas materias de la competencia nacional. (Artículo 137°). Mientras que en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el legislador da un viraje en su concepción, plantea el fortalecimiento a la descentralización al declararla política nacional, estrategia que profundiza la democracia acercando el poder a la población y crea las mejores condiciones para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (Artículo 158°). Además le da facultad a la Asamblea Nacional de atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia Nacional, a fin de promover la descentralización (Artículo 157°).

Con relación a la gobernabilidad del poder central, es importante considerar la creación del Consejo Federal de Gobierno (Artículo, 185°) orientado a lograr la coherencia en la formulación de las políticas públicas de la Nación. Órgano de planificación y coordinación que contará con el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de los estados. En lo que respecta la gobernabilidad del poder estatal, se cuenta con el Consejo Planificación y Coordinación para la coordinación de las políticas públicas, presidido por el gobernador e integrado por los alcaldes, los directores estatales de los ministerios y representación de los legisladores elegidos por el Estado en la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales y de las comunidades organizadas (Artículo 166). Es decir, que la Constitución (1999) le confiere a los gobernadores la autoridad par la coordinación estatal; de esta forma todos los entes públicos (Ministerios, Institutos Autónomos, Corporaciones Regionales de Desarrollo, etc.) que se encuentran representados en el Estado estarían coordinados por una autoridad única en la figura del gobernador lo que permitirá lograr los consensos básicos de unir esfuerzos en un solo sentido.

Una innovación de la nueva Constitución (1999) es que le da facultad a los estados para generar ingresos propios mediante una ley especial que deberá aprobar la Asamblea Nacional, para atender adecuadamente los servicios de su competencia (Artículos 164° y 167°). Esta medida ha generado preocupación en los gobiernos estatales que estiman que los ingresos que han venido percibiendo por el situado constitucional, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Especiales LAE, no se contemplan en el proyecto Ley de Hacienda Pública Estatal.

Frente a esta situación nuevamente entra en la discusión política del país el debate sobre la descentralización, por la falta de consenso básico entre la Asamblea Nacional y el gobierno central, ante la presentación de dos proyectos de Ley de Hacienda Pública Estatal. Por una parte, la Asamblea Nacional presenta el anteproyecto de ley que le permita a las regiones obtener ingresos propios a través del traspaso de varios impuestos que actualmente competen al gobierno central sin perder los criterios de transferencia que actualmente reciben los estados como situado, Ley de Asignaciones Económicas Especiales y Fondo Intergubernamental para la Descentralización. En otro sentido, el Gobierno central presenta el anteproyecto que crea la Ley del Consejo Federal de Gobierno, que forma parte de las competencias que detenta y que incluye derogatorias de los mecanismos de traspaso de transferencias que actualmente reciben las regiones (Jiménez, 2001: p. E).

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1990), queda en suspenso hasta tanto se apruebe la Ley de los Consejos Legislativos de los Estados (Artículo 172°). Al respecto, la Asamblea Nacional sancionó la Ley de Consejos Legislativos de los Estados, NOTIMIL Diario Panorama (2001: p. 2-3), señala que las funciones que cumple esta instancia del gobierno atendiendo a lo expuesto en el Proyecto Ley, le corresponde sancionar la leyes de Descentralización y Transferencia de Servicios Públicos a los Municipios, y las leyes de desarrollo que regulen competencias concurrentes. Además, contempla la aprobación de la Ley de Hacienda Pública, sancionar la Ley de Presupuesto, la de los lineamientos generales del plan de desarrollo del Estado, entre otros.

Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional (gobierno central), y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados (gobierno estatal). Esta legislación estará orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad. Le corresponderá a los Estados descentralizar y transferir a los Municipios los servicios y compe-

tencias que gestionen y que estos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos nivel del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal (Constitución 1999, Artículo 165°).

Se aprecia en la Constitución (1999) los mecanismos de transferencia abiertos y flexibles para adelantar el proceso de descentralización y transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlos. En tal sentido, tanto los Estados como los Municipios promoverán mediante Ley los siguientes procesos de participación: 1) transferencia de los servicios de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, entre otros; 2) participación de las comunidades, en la formación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales; 3) participación en los procesos económicos estimulando la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas; 4) participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios; 5) creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como generadoras de empleo y de bienestar social; 6) creación de sujetos descentralizados en las parroquias, comunidades, barrios y vecindades a los fines de garantizar el principio de corresponsabilidad de la gestión pública, y demás procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios.

Lo antes expuesto, permite valorar la importancia que la Constitución vigente le concede al proceso de descentralización, al definirla como política nacional, y crear los organismos de consensos básicos para garantizar su gobernabilidad. Además, la nueva Constitución Nacional concede a la participación de la base un poder (desarrollo municipal-local) preponderante para organizarse y participar en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas.

## **Conclusiones**

Se afirma que el cambio que ha dado el país en un periodo de doce años que ha transcurrido el proceso descentralizador es impresionante, colocando el protagonismo en el liderazgo de los gobernadores y alcaldes que lo hicieron posible.

En consecuencia, la descentralización se constituye en un modelo para el proceso de modernización de las estructuras organizativas de la administración pública, ha devenido de un componente clave en la crisis de la legitimidad del Estado al no poder dar respuesta a las demandas sociales, fundamentalmente en salud y educación, por ello accede a democratizar las relaciones de poder y ceder participación a los estados y municipios. En consecuencia, la descentralización se presenta como una opción para repensar la administración pública, a fin de definir, ordenar y formalizar el grado de delegación de la toma de decisiones administrativas en los flujos de autoridad (relaciones de poder), por lo cual se requiere modelar un proceso de cambio en las relaciones de poder y en la aplicación de los recursos que demanda el proceso, exigencias en lo económico y social.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) asume la descentralización como política de Estado, estrategia que profundiza la democracia acercando el poder a la población. Legitima las condiciones de gobernabilidad para la formulación de las políticas públicas a nivel del gobierno central con la creación del Consejo Federal; a nivel del gobierno estatal con el Consejo de Planificación y Coordinación; y fortalece el proceso de descentralización a través de la Ley de Hacienda Pública Estatal, que le permite a los estados obtener ingresos propios a través del traspaso de varios impuestos que actualmente competen al poder central sin perder los criterios de transferencias que reciben los Estados como Situado, Fondo Intergubernamental para la Descentralización y Ley de Asignaciones Especiales.

Actualmente, se está en la espera de las leyes que serán dictadas por el poder central y leyes de desarrollo que serán aprobadas por los Estados, a fin de adelantar el proceso de descentralizar y transferir a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que estén en capacidad de prestar, así como la administración de sus respectivos recursos. Salud y Educación, son competencias concurrentes que desde 1993 fueron asumidas por algunos Estados, sin embargo no han contado con los recursos ni con la voluntad política para lograr la eficiencia del proceso de transferencia. En este período de transición jurídica 1999-2001, el gobierno central asume un control discrecional con los Estados, para hacer más eficaz y evitar que no existan desviaciones en las asignaciones de recursos que se corresponden con la descentralización. Frente a esta posición están los gobernadores y alcaldes señalando el incumplimiento de las asignaciones de recursos previamente aprobadas, lo cual genera un clima de desconfianza y desconocimiento hacia el gobierno central.



## Referencias bibliográficas

- Avila Urdaneta, Maritza J. 1999. Situación Actual de las Alcaldías del Estado Zulia en relación con las estructuras, liderazgo y toma de decisiones en el contexto de la Ley de Descentralización Municipal. Tesis Doctoral Universidad Dr. Rafael Bellosillo Chacín. Trabajo en proceso de Publicación.
- Brewer-Crías, Allan R. 1986. *Estudios sobre la Reforma Administrativa*. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Caracas.
- Bueno Campos, Eduardo. 1996. *Organización de Empresas. Estructuras, Procesos y Modelos*. Ediciones Pirámide.
- Chávez Frías, Hugo. 2000. *Programa de Gobierno*. Internet: [www.mpd.gov.ve/prog-gov/prog-gob2/e-político.htm](http://www.mpd.gov.ve/prog-gov/prog-gob2/e-político.htm).
- Comisión para la Reforma del Estado (COPRE). 1984.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999. *Gaceta Oficial* N° 36.860. Diciembre. Caracas. Editores-Distribuidores Distribuidora Escolar, S.A.
- Creamer, Claudio. 1992. La Descentralización y el Diseño Municipal en el Ecuador. XXI Reunión Consejo Directivo del Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo CLAD. Coloquio Técnico.
- Gómez Navas, Oscar. 1991. El Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Gobierno Local frente a la Descentralización Político-Administrativa. CLAD (Comps). *Boletín de Resúmenes*. (8) 3 p.86. Caracas.
- Gómez Navas, Oscar. 1993. La Capacidad de Gestión: Requisitos para la Descentralización. *ARGOS. Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*. Universidad Simón Bolívar. pp. 67-99
- Ley Orgánica de Salud. 1998. *Gaceta Oficial* N° 36579 del 11 de Noviembre. Congreso de la República de Venezuela. Caracas.
- Malavé, José. 1995. *Gerencia en salud un modelo innovador*. Ediciones IESA. Fundación Antonio Cisneros Bermúdez.
- Martel, Alberto Tobío. 1996. Gerencia y Planificación Municipal en Venezuela. CENDES. Serie Mención Publicación. Tesis para optar al Título de Magíster Scientiarum en Planificación del Desarrollo. Curso XVI. MENCIÓN Urbano-Regional. Caracas.
- NOTIMILL. 2001. Asamblea Nacional Sancionó Ley de Consejos Legislativos de los Estados: Normativa la componen 50 Artículos. *Diario Panorama* p. 2-3.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). 1990. El Gran Viraje. Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación. Presidencia de la República. Congreso de la República de Venezuela

- Pérez Itriago, Auristela y Jaèn, María Elena. 1993. Descentralización de la Salud: Por una Atención de Calidad. Propuestas y Escenarios. Rafael de la Cruz (Compilador). *Descentralización de la educación, la salud y la fronteras*. La Distribución del Poder.
- Rodríguez, Francisco. 2001. La Ley de Hacienda Pública Estatal. *Diario Universal*. Opinión. p. 2-13.
- Rojas Jiménez, Andrés. 2001. Calculan que la Ley de Hacienda Pública Estatal aumentará la recaudación en Bs. 1 Billón: Asamblea Nacional decidió darle celeridad al Proyecto. *Diario El Nacional*. Economía. E-1- Caracas.
- Rofman, Alejandro. 1991). Aspectos Conceptuales sobre Descentralización Político-Administrativa en AMÉRICA Latina. Descentralización de los Servicios de Salud como Estrategia para el Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud. Seminario Taller Regional CLAD. Organización Panamericana de la Salud. Comps. Editado por el CLAD. Caracas
- Sosa Abascal, Arturo. 1996. Amenazas Actuales a la Gobernabilidad Democrática en una Venezuela de Transición. *Revista Seminario Gobernabilidad Democrática*. Análisis y Propuestas para la Acción. PNUD- UCAB. Coordinadora Mercedes Pulido de Briceño. Caracas.
- Torrez, José Humberto. 1993. Mérida entre los estados que menos ha hecho para descentralizarse. Afirma Viceministro de la Descentralización. Entrevista al Dr. Francisco González. *Diario Frontera*. 23 de Octubre. pag. 3A. Mérida.