

# Pasado, presente y futuro de la descentralización en Venezuela

*Breves notas para la reflexión* \_\_\_\_\_

Jorge Sánchez Meléan

Profesor de la Universidad del Zulia

## *Resumen*

Con la descentralización en marcha, la vida del país comenzó a cambiar; las regiones encontraron nuevos horizontes; la participación ciudadana encontró nuevos caminos; la concertación entre el sector público y el sector privado se fortaleció; y en general, emergió a lo largo y ancho del país un nuevo liderazgo en el sector público y en el privado, que produjo cambios sustanciales en un Estado fundamentado en un presidencialismo sin límites, en un estatismo exagerado, en un partidismo agudo y en un centralismo asfixiante. Pero ¿qué ocurrió con este proceso durante el proceso constituyente? ¿Cuál es el estado actual de esta política? ¿Qué medidas se hacen urgente y necesarias para que Venezuela sea realmente un estado federal descentralizado como lo expresa la Constitución?

*Palabras clave:* Descentralización (evolución de), Venezuela, centralismo

## *Abstract*

With the decentralization in process, the life of the country began to change; the regions found new horizons; the civic participation found new roads; the agreement between the public and private sector strengthened; and in general, a new leadership emerged in the country's public sector and in the private one that produced substantial changes in a State based in a presidentialism without limits, in an exaggerated statism, and in a suffocating centralism. But what happened with this process during the constituent

process? Which is this politics's current state? What measures become urgent and necessary so that Venezuela become really a federal state decentralized as expressed in the Constitution?

*Key words:* Descentralization (evolution of), Venezuela, Centralism

---

## *Introducción*

El inicio del proceso de descentralización del Estado venezolano, durante la década de los años noventa del siglo XX, es el punto de partida de los grandes cambios que está experimentando el orden institucional en nuestro país. Después de más de un siglo de centralización progresiva en todos los órdenes de la vida del estado, se abrieron las puertas a un proceso para acercar el poder al ciudadano, después de la decisión de elegir en forma directa a los gobernadores de estado, de crear la figura del alcalde y elegirlo en forma directa, y además de comenzar la redistribución de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno mediante la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. La descentralización se convirtió entonces, en un proceso de renovación y refrescamiento del sistema político después de los acontecimientos de febrero de 1989, que permitió además al sistema democrático, resistir los zarpazos de quienes intentaron aniquilarlo en 1992.

Con la descentralización en marcha, la vida del país comenzó a cambiar; las regiones encontraron nuevos horizontes; la participación ciudadana encontró nuevos caminos; la concertación entre el sector público y el sector privado se fortaleció; y en general, emergió a lo largo y ancho del país un nuevo liderazgo en el sector público y en el privado, que produjo cambios sustanciales en un Estado fundamentado en un presidencialismo sin límites, en un estatismo exagerado, en un partidismo agudo y en un centralismo asfixiante.

Por todo ello, la década de los noventa en Venezuela, a pesar de las dificultades económicas, fue esperanzadora para las regiones, que

vieron como surgían nuevas oportunidades de inversión, gracias a la utilización de los recursos provenientes del FIDES y las Asignaciones Económicas Especiales, además de otros recursos provenientes de la cooperación internacional para programas sociales diversos.

Después de una década, en diciembre de 1998, ya en Venezuela se observaban los signos evidentes del inicio de un proceso de redistribución territorial del poder, base fundamental para poner al día a las instituciones mediante un proceso constituyente. Pero ¿qué ocurrió con este proceso durante el proceso constituyente? ¿cuál es el estado actual de esta política? ¿qué medidas se hacen urgente y necesarias para que Venezuela sea realmente un estado federal descentralizado como lo expresa la Constitución?

En las presentes notas en forma esquemática, se intentan contestar estas interrogantes, analizando el pasado, el presente y el futuro de la descentralización en Venezuela.

Convencidos estamos de que sólo haciendo realidad el *desideratum* constitucional de que Venezuela es un estado federal descentralizado, podremos fortalecer la maltrecha democracia venezolana, acercando el poder a los ciudadanos, fortaleciendo la participación, y desmontando el exagerado aparato administrativo de un estado central que pretende monopolizar desde la capital de la República, todas las decisiones que atañen a la vida venezolana, en los más recónditos rincones de nuestra geografía. Solo acercando el poder al ciudadano tendremos una mayor y mejor democracia, y una justicia social que atienda a los problemas colectivos, respetando por encima de cualquier otra consideración, al pluralismo ideológico y político, que es condición esencial del estado de derecho y de justicia al que todos aspiramos.

## *Pasado*

1. La Descentralización del Estado venezolano, gestada en la década de los ochenta del siglo XX y puesta en práctica en la década de los noventa, es uno de los cambios fundamentales del Estado en ese siglo, precisamente el siglo de la Centralización del Estado.

Era la respuesta venezolana a un proceso de alcance mundial. Factor fundamental en la gobernabilidad que apuntaló al sistema democrático.

2. La descentralización debe entenderse entonces, como un proceso político de reacomodo del poder (redistribución territorial) y como tal es una herramienta, no un fin en sí mismo, para perfeccionar la democracia. Persigue un modelo de Estado democrático, descentralizado y participativo.

En Venezuela, o vamos hacia un Estado descentralizado y participativo, o simplemente tendremos un gobierno autocrático. He allí entonces la trascendencia de esta política. Hoy nos jugamos entonces la disyuntiva entre democracia o autoritarismo, en buena medida, dependiendo de la actitud y la aptitud de los liderazgos regionales, públicos y privados.

3. Para analizar la experiencia venezolana en esta materia, debemos revisar lo acontecido en tres períodos:
  - a) 1989 - 1998 (10 años)
  - b) 1999 - 2000 (1 año)
  - c) 2001 - 2003 (3 años)

El primero representa el pasado, los dos últimos el presente. El futuro dependerá de lo que hagamos de ahora en adelante.

4. En el período 1989-1998 el balance de la descentralización fue positivo. Estudios de opinión (1998) revelaron que 89,1% de los encuestados consideraban conveniente para el país la elección de gobernadores y alcaldes; 86% opinaban que los servicios descentralizados habían mejorado; 86,2% estaban en desacuerdo con que los servicios descentralizados y los programas sociales fueran devueltos al gobierno central.
5. Desde el punto de vista político-administrativo se fortaleció la autonomía y las competencias de los estados y municipios. Surgió una nueva legitimidad, un liderazgo emergente, un cambio organizacional, un cambio en el esquema psicosocial en gobernaciones y alcaldías. Se buscaba afanosamente el éxito. Estados y municipios pudieron ejercer a plenitud sus competencias propias: exclusivas y concurrentes. Los Estados tuvieron

gran éxito en la asunción de competencias exclusivas. Menos en los servicios correspondientes a competencias concurrentes.

Los municipios comenzaron a ejercer competencias olvidadas durante mucho tiempo.

El proceso tuvo dificultades por haber sido: gradual, desigual, flexible, negociado y federalista (solo hacia los estados).

Para los municipios y el municipalismo venezolano, basta mencionar la creación de nuevas instancias municipales para poner de manifiesto sus efectos sobre la forma en que el poder se acercó a los ciudadanos: en 1985, antes de iniciarse la descentralización, existían en el país 202 municipios; en 1995, 6 años después, habían 282 y actualmente hay 335 municipios.

Ese auge del municipio, con más aciertos que desaciertos, fue producto de la descentralización.

6. Desde el punto de vista económico-financiero, aun en medio de una crisis fiscal grave, se comenzaron a producir cambios en las finanzas públicas.
  - a) Se aumentó el Situado Constitucional del 15% al 20% de los ingresos ordinarios.
  - b) El Situado Municipal: El 20% de los ingresos ordinarios de los Estados, es una cifra sustancialmente mayor que la que existía en el esquema existente antes de aprobarse la ley de descentralización.
  - c) Se abrió la puerta a nuevos impuestos y tasas en la Ley de Descentralización (1989).
  - d) En 1993 se creó el FIDES.
  - e) En 1996 se aprobó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

Sin embargo, aumentó la participación de los estados y municipios en la asignación de gastos a nivel nacional. Llegaron en 1998 a representar una altísima proporción de la inversión del sector público en su conjunto.

Por todo ello, el balance (1989-1998) es positivo, a pesar de sus fallas. Ello se reflejó en la Constitución de 1999.

## *El presente*

7. Venezuela inicia el nuevo siglo con una renovada tensión entre federalismo y centralismo (1999–2000), pero ahora con una base poblacional que pareciera estar dispuesta a defender los espacios que ha logrado con la descentralización.

En el fondo la disyuntiva es democracia o autoritarismo (concentración del poder), como concepción del Estado.

Durante la campaña electoral de 1998 ello se puso de manifiesto. Antes de la Constituyente (1999) la descentralización fue vista como forma de “corruptelas y desorden”. El MVR dijo que era un “proceso desordenado de bochinche y despilfarro”.

En la Constituyente se plantearon entre otras cosas, reducción del número de Estados y eliminación de municipios ineficientes. En la Constituyente finalmente, se impuso una aceptación intermedia de la descentralización: Estado Central con mixturas de federalismo, con autonomía reducida para los Estados y con mayor poder al municipio. (Estado Federal descentralizado en un marco centralista.

Pero, el Presidente ha llegado a afirmar en “Alo Presidente” (noviembre 2002) que Venezuela es una República unitaria.

8. Después del proceso de legitimación de gobernadores y alcaldes (2000–2003) la política de descentralización se ha apartado cada vez más del texto constitucional. La tensión federalismo y centralismo, tiene ahora otros ingredientes políticos adicionales que impiden el cumplimiento del artículo 136 de la Constitución: colaboración entre ramas del Poder Público.

En el presente, se observa:

8.1. Desconocimiento de la disposición constitucional contenida en el artículo 4, de que el Estado venezolano es un Estado Federal descentralizado. Ello se ha puesto de manifiesto en lo siguiente:

- a) Incumplimiento del artículo 158 de la Constitución que establece que la descentralización es una política nacional para profundizar la democracia. Tal política no ha sido

diseñada después de más de tres años de vigencia de la Constitución, sino que el contrario, en la práctica se ha centralizado el poder en abierta contradicción al espíritu de la Constitución. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público ha pasado a ser letra muerta.

- b) Como consecuencia de lo anterior, no se ha puesto en funcionamiento al Consejo Federal de Gobierno, órgano establecido en la Constitución para la planificación del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional al estatal y municipal. En tres años, no se ha dado una relación formal entre los tres niveles de gobierno establecidos en la Constitución. La falta de una ley para la regulación de este órgano, no puede considerarse razón válida para no ponerlo en funcionamiento. La elaboración de una ley, aprobada en diciembre del 2002 en primera discusión, perfectamente hubiera podido ser la primera tarea a cumplir por ese Consejo.
- c) Retraso de más de dos años en la aprobación de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, que es un mandato de la disposición transitoria cuarta ordinal 6 de la Constitución de 1999. La ley fue aprobada en primera discusión en mayo de 2001 y después ha sido engavetada por la Asamblea Nacional hasta el presente.
- d) Tampoco se ha conformado al Fondo de Compensación Interterritorial establecido en la Constitución como mecanismo de compensación interterritorial, dentro de un nuevo marco de descentralización fiscal.
- e) Como consecuencia de la ausencia de una política de descentralización que haga realidad el espíritu de la Constitución, no se ha materializado ni el artículo 157 ni el artículo 165 de la Constitución. Por ello la transferencia de competencias y servicios del poder nacional al estatal y de este al municipal está paralizada.

En suma, hasta el presente, más que caminar hacia la conformación de un estado federal descentralizado como lo establece la Constitución, hemos conformado un estado unitario con mixturas de federalismo, o en el mejor de los casos, un estado federal pero dentro de un marco exageradamente centralista. En la práctica hemos caminado hacia un estado unitario centralizado.

8.2. Interpretando la Constitución de 1999 totalmente al margen de la disposición de que el estado venezolano es federal y descentralizado, la legislación nacional que se ha elaborado después de 1999, ha invadido la autonomía estatal y municipal, lesionando seriamente viejas conquistas del proceso de descentralización en la década de los noventa. Entre otras leyes, la mayoría de ellas producto de la Ley Habilitante del año 2000, pueden mencionarse entre otras las siguientes:

- a) Ley de Puertos
- b) Ley de Aviación Civil
- c) Ley de Transporte y Tránsito Terrestre
- d) Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable
- e) Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana
- f) Ley de Tierras y Desarrollo Agrario
- g) Ley Orgánica de Hidrocarburos
- h) Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado.
- i) Ley que regula el Funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales.

En relación con estas y otras leyes aprobadas, los estados y municipios y los organismos económicos regionales han hecho fundamentadas observaciones que han servido para el proceso de revisión de estas leyes ante la Asamblea Nacional, proceso que marcha con una lentitud que sólo revela que no existe voluntad política para modificarlas.

En conclusión, la legislación aprobada después de entrar en vigencia la Constitución de 1999 ha sido totalmente divor-



ciada de la concepción del estado federal descentralizado establecida en el artículo 4 de la Constitución, y mucho más propia de un estado unitario centralizado.

No está la clara la distinción entre relación de jerarquía y coordinación horizontal entre la República y los Estados y Municipios.

- 8.3. En la práctica, durante estos últimos tres años, al margen de la Constitución de 1999 y actuando con una orientación muy centralizadora, el gobierno no sólo se ha eximido de darle forma a las nuevas instituciones establecidas en la Constitución en relación con el estado federal, sino que ha menoscabado el funcionamiento de los mecanismos del proceso descentralizador aprobado en la década de los noventa. Entre ellos pueden mencionarse los hechos siguientes:
- a) Reformas de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) con el fin de disminuir la proporción de los ingresos provenientes del IVA que se reparten entre los estados y municipios y la inclusión de cuotas para el financiamiento de proyectos provenientes de las comunidades, que restan recursos para atender los problemas de mayor envergadura, y en general, disminuyen los efectos multiplicadores de estas inversiones al anarquizar la inversión en pequeños proyectos. Adicionalmente, desde el punto de vista administrativo, el FIDES antes que simplificar y facilitar la entrega de los recursos, ha establecido nuevos requisitos que entaban la transferencia de unos recursos que corresponden a los estados y municipios. Los Estados han sugerido cambios a estos procedimientos que no han sido atendidos. Por todo ello, el FIDES está en mora con estados y municipios desde el año 2001.
  - b) Reforma a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, para disminuir la proporción de los ingresos de hidrocarburos que corresponden a los estados y municipios e incluir igualmente cuotas de financiamiento a proyectos provenientes de las comunidades organizadas, en franca

contradicción con el espíritu de esta ley. Adicionalmente, como en el caso del FIDES, se ha obstaculizado sin razón, la transferencia de estos recursos que corresponden a los estados y municipios. Tampoco en este caso, los cambios sugeridos para agilizar la entrega de recursos, han sido tomados en cuenta. Por ello, el gobierno nacional también está en mora desde hace varios años con los estados y municipios en la entrega de estos recursos.

- c) En cuanto al Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), se requiere una radical transformación en su concepción. Este mecanismo no puede afectar exageradamente los ingresos de los estados y municipios en los momentos de bonanza fiscal petrolera, como ha sucedido en el pasado, y convertirse luego en una trampa de la que los estados y municipios no pueden recibir los recursos que le corresponden en las épocas de disminución de ingresos como en el presente.
- d) Asimismo, en materia de Situado Constitucional, es inexplicable el exagerado retraso en la entrega a los estados. Es una obligación constitucional y legal repartir el 20% de los ingresos ordinarios entre estados y municipios. El gobierno nacional no puede darle prioridad a sus gastos, financiándolos con los recursos que corresponden a los Estados.
- e) Es conveniente señalar asimismo que el gobierno nacional ha incumplido los acuerdos hechos con los estados y municipios para la entrega de recursos atrasados, especialmente los derivados de la Cumbre de Anzoátegui el 8 de junio del 2002.
- f) Finalmente, en materia de descentralización, solo pudiera mencionarse como realización en los últimos tres años, la aprobación de las leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y de los Consejos Locales de Planificación. Sin embargo, dado que apenas estos cuerpos se están instalando, no es posible

todavía evaluar sus resultados. Asimismo, hay que mencionar la reforma parcial de la Ley de Descentralización para que los municipios reciban directamente los recursos que le corresponden por concepto de Situado Constitucional.

## *El futuro*

9. En suma, la descentralización en Venezuela ha introducido nuevas opciones de relación de la sociedad con el Estado, ha hecho a este más visible, más palpable, más cotidiano, y ya eso es una ganancia social.

La descentralización es el mecanismo provisor de la “renovación y la multiplicidad de liderazgos”. Disminuye el Presidencialismo tradicional en Latinoamérica.

Asimismo, la población avala la administración descentralizada de servicios.

10. Pero, a pesar de sus bondades, la descentralización es un proceso político con adversarios, opositores y resistencias burocráticas. De allí, que ante la situación actual de este proceso surja esta pregunta: ¿es irreversible la descentralización?

A fines de los noventa la respuesta era obvia: “la descentralización llegó para quedarse”. A la luz de lo acontecido en los últimos cuatro años, muchos opinan que la repuesta es que “nada es irreversible”. Por ello hoy la respuesta es difícil:

“La descentralización pareciera contar con un aval histórico; además, la complejidad para el manejo de los servicios públicos de la Venezuela actual asoma el camino de no retorno de la descentralización. Sin embargo, ella puede ser revertida de hecho cuando se minimizan las capacidades de acción de estados y municipios o cuando el Gobierno Central sienta que no puede controlar la actuación de los gobernantes territoriales y actúe en su contra. Es decir, de persistir el rasgo centralista en la presente gestión de gobierno, probablemente la autonomía de alcaldes y gobernadores le sería incomoda” (*Balance de la Descentralización en Venezuela*. PNUD-ILDIS, Nueva Sociedad. pag. 215).

11. El camino que queda entonces, es aferrarse a la actual Constitución con todos sus defectos, para “afianzar las capacidades de acción de estados y municipios”, y con ello salvar la Democracia. En consecuencia, a las Universidades y centros de reflexión, en unión con los alcaldes y gobernadores y a la población en general les corresponde:

Hacer realidad la disposición constitucional de que el estado venezolano es un estado federal descentralizado (artículo 4) y de que el gobierno es democrático, participativo, descentralizado y pluralista, entre otras cosas.

### *Recomendaciones finales*

Ello debe llevarnos a impulsar las siguientes medidas:

- a) Darle forma y contenido a la Descentralización como política nacional para profundizar la democracia (Artículo 158), acelerando la aprobación de dos nuevas leyes: 1. Ley del Consejo Federal de Gobierno; 2. Nueva Ley de Descentralización o del Estado Federal Descentralizado.
- b) Invitar al Gobierno Nacional a poner en funcionamiento al Consejo Federal de Gobierno, aun sin contar con la ley que lo regule.
- c) Poner en funcionamiento a los Consejos Locales de Planificación de los respectivos municipios, e insistir ante los gobernadores para que pongan en marcha a los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.
- d) Invitar a la Asamblea Nacional para que en el menor tiempo posible apruebe la nueva Ley del Poder Municipal.
- e) Solicitar a la Asamblea Nacional la pronta aprobación de la Ley de Hacienda Pública Estadal, y de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, sin que se menoscabe la situación financiera actual de los estados y municipios.
- f) Reiniciar la transferencia de competencias y servicios de la República a los estados y municipios e iniciar la transferencia de servicios de los Estados a los Municipios.

- g) Iniciar la descentralización de recursos de los estados y municipios a las comunidades organizadas de acuerdo al artículo 184 de la Constitución Nacional.
- h) Reformar varias de las leyes producto de la habilitante para eliminar lo que menoscabe a la política de descentralización.
- i) Profundizar los procesos de modernización organizacional de los estados y municipios para elevar su eficiencia y eficacia.

Sólo dando a la descentralización el lugar que le corresponde como política nacional para profundizar la democracia y acercar el poder a la población, podremos hacer irreversible este proceso político, disminuyendo la tensión entre federalismo y centralismo, que nos ha acompañado desde los días iniciales de la República de Venezuela.

Finalmente, es por demás oportuno poner de manifiesto la íntima relación entre la política de descentralización y el combate a la pobreza. En la reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad y Exclusión Social celebrada en Margarita (octubre 2003) se insistió en la necesidad de que se favorezca a los gobiernos locales en el combate de la pobreza. En el documento suscrito en Porlamar se ratificó el Programa Interamericano para el Combate de la Pobreza, firmado hace cinco años, que entre sus principales recomendaciones está que debe impulsarse el proceso de descentralización. En el plan se señala que es fundamental fortalecer los gobiernos intermedios y locales, porque son estas entidades las que tienen una mejor capacidad de respuesta a las demandas sociales de las personas que no pueden cubrir sus necesidades básicas, y al mismo tiempo, porque son los entes regionales los que tienen un mayor contacto con las organizaciones comunitarias. El criterio aplicado para la elaboración de este programa se basa en que la participación de los gobiernos estatales o municipales permite que se focalicen las inversiones hacia los sectores de salud y educación, al tiempo que se facilitan los procedimientos para la planificación, evaluación y control de los programas sociales, así como también de los planes de capacitación que requieren ejecutar los entes regionales. También es conveniente llevar a cabo una acción coordinada entre los gobiernos y el sector privado.

En consecuencia, en la medida en que el país se centralice, y se debiliten las gobernaciones y las alcaldías, el combate a la pobreza se hará más difícil de lo que resulta hoy. De allí entonces, que dentro de la institucionalidad territorial para la superación de la pobreza, la política de descentralización debe estar en lugar preferente. No hay otra forma mejor para acercarse al ciudadano y hacerle participe de la solución de sus problemas más anunciados. Por todo ello, la descentralización y el combate a la pobreza son caras de una misma moneda.

## *Bibliografía*

- BREWER CARÍAS, Allan. 2000. *La Constitución de 1999*. Caracas. Editorial Arte.
- GONZÁLEZ, Fortunato. 1999. *Un Nuevo Municipio para Venezuela*. Mérida, Venezuela. CIEPROL.
- GONZÁLEZ, Francisco. 1995. *Bases Geohistóricas del Federalismo en Venezuela*. Mérida, Venezuela, CIEPROL.
- GRIMALDO LORENTE, J. 2002. "La Asamblea Constituyente de 1999 y sus implicaciones para el proceso de descentralización y el Régimen federal en Venezuela. Balance en el marco de la Constitución de 1999". *Revista Provincia*, N° 8. CIEPROL. Enero-Junio.
- RANGEL, Christi. 1997. Una aproximación a la comprensión de las finanzas locales y sus fuentes. *Revista Provincia*, N° 4. CIEPROL. Mérida, Venezuela.
- PNUD-ILDIS. 2000. Balance de la Descentralización en Venezuela. Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio. Universidad de Los Andes-CIEPROL. Mérida, Venezuela.

## *Fuentes Hemerográficas*

- El Nacional (en línea). Archivo diciembre 1998 a enero 2000.
- El Universal (en línea). Archivo diciembre 1998 a enero 2000.