

Serie Diálogo Político

# Reflexiones sobre la Descentralización en Venezuela: Ideas para su Profundización

José Gregorio Delgado

Mayo de 2008



# **Reflexiones sobre la Descentralización en Venezuela: Ideas para su Profundización**

**José Gregorio Delgado**

**Caracas, Mayo de 2008**

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que promovió su elaboración y facilitó su debate público.

## **Situación actual de la descentralización en Venezuela: ¿Avance o Retroceso?**

En nuestro país la descentralización se ha planteado como un proceso de carácter democrático para establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, siguiendo las pautas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, instancia que elaboró recomendaciones a partir de las posibilidades que ofrecía la Constitución de 1961 y que luego se incorporaron en las propuestas de reforma constitucional durante el período comprendido entre 1992 y 1998. Finalmente, algunas materias fueron incorporadas por el proceso constituyente al texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Desde el punto de vista político la descentralización representó un importante avance al posibilitar, a partir de 1989, la elección directa y popular de gobernadores y alcaldes incrementando a su vez el número, competencias y recursos de las administraciones estatales y municipales.

Entre 1990 y 1996, se evidenció un progreso desde el punto de vista administrativo y financiero. Sin embargo, a partir de 1997 los convenios administrativos se paralizan, aunque se mantiene el apoyo financiero a través de recursos asignados por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Un aspecto importante y positivo que vale la pena resaltar fue la descentralización de recursos hacia las comunidades organizadas y, más recientemente, hacia los consejos comunales.

A partir del año 2000, comienza a evidenciarse una paralización del proceso de descentralización político-administrativo y, más recientemente, un retroceso, pues se insiste en la recentralización de algunas áreas como la salud, la educación, la administración de los peajes y la gestión policial, entre otras, en el marco de una política de concentración de competencias en el poder nacional. Este hecho se hizo visible en algunos contenidos de la Propuesta de Reforma Constitucional de 2007 y, más recientemente en 2008, con las propuestas de reformas a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público.

La descentralización, como consigna política, es retomada a partir de 2007, precisamente en reacción contra la propuesta de Reforma Constitucional y también como una oportunidad para modificar el mapa político venezolano, tomando en cuenta elecciones estatales y municipales que tendrán lugar en noviembre de 2008.

En todo caso, la revitalización de la descentralización exige retomar y consolidar los espacios de coordinación y planificación intergubernamental.

Por otro lado, tal y como se afirmara con anterioridad, se perciben amenazas en discursos y acciones orientadas a fortalecer la visión centralista del ejercicio del poder, aunque ésta se manifieste como una descentralización desconcentrada, relacionando los procesos de planificación, desarrollo y participación ciudadana, con una propuesta de desconcentración y una nueva institucionalidad informal que se evidencia en las misiones y una expresión del poder popular tutelado desde el Poder Ejecutivo Nacional, cuya forma organizativa está representada en los consejos comunales.

Esta propuesta centralista se formula en el marco de disposiciones constitucionales favorables a la descentralización, y leyes reformadas o pendientes de aprobar, para el fortalecimiento del modelo democrático y la opción de una descentralización cooperativa no desarrollada en la actualidad.

Obviamente, se trata de un tema cuyo interés no es exclusivo de los actores políticos y gubernamentales. Progresivamente la descentralización debería complementar la participación ciudadana con propuestas y acciones planificadas por las comunidades organizadas y por la sociedad en general para retomar los beneficios políticos y administrativos de la descentralización, siguiendo los criterios establecidos en los artículos 158 y 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999.

### **Antecedentes del proceso descentralizador**

Los antecedentes de la descentralización en nuestro país pueden ser útiles para comprender su situación actual e incentivar decisiones y acciones en esta materia. El proceso descentralizador se asumió como una estrategia gubernamental para legitimar la participación política, mediante nuevos actores estatales y municipales, y como una oportunidad para profundizar la democracia.

El tema de la descentralización se incorpora en las propuestas sucesivas de enmienda o reforma constitucional y en los debates del proceso constituyente; así se evidencia en los textos constitucionales considerados por el Congreso de la República, en las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente y en el propio texto de la Constitución de 1999.

La descentralización se desarrolla a partir de diversos contenidos: políticos, administrativos y financieros, en el marco de la Constitución de 1961; el proceso está bien documentado hasta 1998. Alrededor de las experiencias descentralizadoras desarrolladas entre 1990 y 1998 se establecen orientaciones favorables a la participación ciudadana y gestiones positivas en las gobernaciones y las alcaldías, reconocidas por la sociedad en general. Desde la perspectiva institucional la paralización del proceso descentralizador fue una decisión política, a partir de la gestión del Ministerio de Relaciones Interiores concretada en 1997.

Como consecuencia de los cambios constitucionales ocurridos a raíz de la aprobación de la Constitución en 1999, la orientación de esta política es responsabilidad de la Vicepresidencia de la República, aunque se insiste en el rol legal del Ministro de Planificación y Desarrollo. Aun cuando la Constitución promueve la descentralización y el diseño de mecanismos de planificación y coordinación para su desarrollo, en la práctica, tal y como se mencionara con anterioridad, se han evidenciado retrocesos en relación a los preceptos constitucionales.

Precisamente a partir de 1999, la descentralización adquiere referencias marginales desde las instancias gubernamentales según lo reflejan informaciones y documentos oficiales incorporados en las páginas Web de los diferentes organismos. En éstos se propone y promueve la idea de la descentralización desconcentrada o solo se mencionan las transferencias económicas hacia las comunidades, los estados y los municipios, a través del FIDES, de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y del incremento del situado constitucional.

### **Marco constitucional y legal favorable**

En el texto de la Constitución de 1961 la cláusula que abrió espacios para la descentralización está contenida en los artículos 137 y 17; en este último se asomaba la posibilidad de elegir directamente por el voto popular a los gobernadores de estado. Igualmente, en sus artículos 25 al 34 hacía referencia a los municipios como instancias político-territoriales, cuyos órganos debían elegirse de conformidad con la ley, para dar bases políticas a un espacio de gobierno descentralizado por excelencia. A partir de estas disposiciones constitucionales se aprueba un conjunto de leyes fundamentales:

- La Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (1988 y 1989), que fundamentaba la elección y remoción de las instancias gubernamentales regionales, a partir de la elección directa de los gobernadores de estado.
- La Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989) que se desarrolló a partir de dos reglamentos: el N° 1, de 1990, que versa sobre la Participación de la Comunidad; y el N° 2, de 1983, referido a la Elección de los Contralores Municipales, y que fuera derogado por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005 y 2006), que incrementó las referencias participativas e incorporó un capítulo sobre la Descentralización de Servicios a las Comunidades y Grupos Vecinales Organizados.
- La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (1989). Se implementó a partir de 1992 con una serie de Reglamentos destinados a normar los procedimientos, la institucionalidad y demás materias propias del proceso de descentralización hasta 1996. En la última reforma legal realizada a dicha Ley, se hace referencia a la modificación del situado constitucional y las nuevas denominaciones derivadas de la Constitución de 1999.
- La Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) de 1993, que deroga el Decreto Ley N° 3265 sobre la Participación de los Estados y Municipios en el Producto del Impuesto al Valor Agregado. Las sucesivas reformas de esta Ley (1997, 2000 y 2006), estuvieron orientadas a modificar las referencias en las cuentas de distribución entre estados y municipios, la incorporación de los distritos y los consejos comunales, así como los propósitos del FIDES y su adscripción en primer término al ministerio de Relaciones Interiores y, últimamente, al Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Como se ha reiteradamente afirmado, en la Constitución de 1999 se encuentran disposiciones favorables a la descentralización: se asume como política, se expresa en leyes y competencias concretas, y se relaciona con la participación ciudadana y la nueva institucionalidad para fortalecer la democracia (Ver artículos 158, 165, 184 y 185).

El marco legal de la descentralización se concreta en las leyes vigentes, ya mencionadas, que tienen reformas sucesivas y fortalecen el desarrollo del proceso, con énfasis en los aspectos políticos, administrativos y financieros propios de las transferencias y la distribución del poder que se relacionan con las experiencias descentralizadoras y el desempeño de actores políticos y sociales, aun cuando no se hace referencia a sus contenidos en los discursos o las acciones gubernamentales.

### **La brecha entre el marco normativo y los hechos concretos**

Todas las leyes mencionadas tienen procedimientos y materias que se regulan en una descentralización intergubernamental con instancias y mecanismos de negociación y coordinación, para delimitar las responsabilidades de los poderes Ejecutivo y el Legislativo. Se señalan los consejos, planes y programas para el desarrollo de la descentralización y la asignación de recursos.

Siempre hubo resistencias desde el poder central para los avances del proceso; un aspecto que lo impulsó fue la incorporación de la participación ciudadana y las experiencias exitosas en diversos servicios o programas. En muchos casos no se daba la iniciativa regional o municipal y se notaba la ausencia de leyes en los estados sobre esta materia. El repetido incumplimiento de lapsos, procedimientos y contenidos legales de la

descentralización integral, la falta de aplicación de leyes y reglamentos, así como otros errores cometidos, dieron pautas para frenar el proceso, justificando las críticas y los cuestionamientos a los avances de la experiencia descentralizadora.

Entre los hechos positivos destacan la gestión de los servicios a partir de las demandas regionales o locales, el reconocimiento político mediante reelecciones sucesivas de gobernadores y alcaldes, el incremento de la cultura de proyectos, la progresiva cercanía a las comunidades mediante obras o solicitudes canalizadas por los gobiernos subnacionales, la relación de la descentralización con la democracia; así como la incorporación de la descentralización y sus materias al texto constitucional.

Entre los hechos negativos pueden relevarse la falta del control institucional, la tardanza en la aprobación de los programas, lentitud o retención de las transferencias de recursos, falta de desarrollo legal, la no corrección de los errores cometidos y los discursos legitimadores neoliberales o privatizadores a partir de la descentralización. En lo institucional, la poca planificación, la infuncionalidad de las instancias de coordinación, la paralización del proceso a partir de 1997 y la falta de respuestas gubernamentales a las demandas de reformas constitucionales e institucionales.

En definitiva la situación actual de la descentralización se expresa como una evidente contradicción entre las pautas constitucionales de 1999 y las decisiones o ejecuciones de la gestión gubernamental durante el período comprendido entre los años 2000 y 2007.

### **Descentralización desconcentrada**

Establecido el nuevo gobierno en 1999 se incrementan las críticas a la descentralización como legitimadora del neoliberalismo o factor de la corrupción en los gobiernos subnacionales que la implementaron y, desde el Ministerio de Planificación, bajo la gestión de Jorge Giordani, se comienza a desarrollar la propuesta de la "Descentralización Desconcentrada", relacionada con la tesis de los ejes de desarrollo territorial, las actividades del Sistema Nacional de Planificación y el rol de las Corporaciones de Desarrollo Regional.

Desde la vicepresidencia, durante la gestión de Isaías Rodríguez, se dio impulso a la discusión de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su rol de orientador del proceso descentralizador; así mismo se insistió en la necesidad de una Ley diferente para el Fondo de Cooperación Interterritorial. Sin embargo estos proyectos de Ley nunca tuvieron apoyo del Ejecutivo Nacional y en la Asamblea Nacional fueron "engavetados".

### **Recentralización o centralización del poder**

La recentralización del poder se evidencia en las decisiones tomadas para asumir, desde el Poder Ejecutivo Nacional, competencias como la administración de puertos, los servicios de salud y educación, así como la no entrega o los retrasos en el envío de los recursos del FIDES y en algunos casos de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, hacia las gobernaciones y alcaldías para financiar programas o servicios descentralizados. Un elemento coyuntural para justificar estas decisiones estuvo representado en los sucesos del año 2004 y la consiguiente profundización de la polarización política. Entre los estudiosos del pensamiento de Hugo Chávez, se destacó la figura de Alberto Garrido, quien planteó la existencia de una "Centralización del Poder", con características contrarias a las pautas constitucionales sobre la descentralización y la corresponsabilidad y otros principios propios de la gestión de los estados y municipios.

## **Programas y proyectos versus misiones gubernamentales**

Desde la perspectiva del Gobierno Nacional y las Gobernaciones o alcaldías conquistadas por el oficialismo, los programas y proyectos gubernamentales no se desarrollan a partir de la descentralización e incluso se paralizan para ser sustituidos por políticas desarrolladas desde el nivel regional.

Se reforma la Ley Orgánica de Descentralización, para introducir modificaciones en el situado constitucional y en las denominaciones, pero no en la perspectiva de su aplicación; se insiste igualmente en la noción de los “Gabinetes Móviles” para programas y proyectos comunitarios, a partir de los consejos comunales y se incorpora el apoyo a los planes comunitarios o el poder popular mediante recursos que, aunque se justifican por el artículo 184 de la Constitución y son “transferencias” de recursos descentralizados, se obvia el discurso sobre la descentralización. Aun cuando programas y proyectos descentralizados se exhiben como ejemplo de la buena descentralización, a los convenios y programas descentralizadores se le contraponen las “misiones” diseñadas desde Miraflores. Especial relevancia tienen las misiones en salud, educación y vivienda, que incidieron, en parte, en la reelección del Presidente de la República en el año 2006.

## **El desenvolvimiento político y financiero, 1999 – 2007**

El período gubernamental comprendido entre 1999 y 2007 se caracterizó por una política personalista donde se promueve el Presidente de la República como el dador de recursos; es notoria la discrecionalidad con la cual se disponen los recursos en los diferentes eventos transmitidos en cadena nacional donde el Presidente asigna dinero según su criterio particular y sin responder a las previsiones presupuestarias aprobadas previamente.

El gasto público se orienta a los programas de desarrollo, con énfasis en los ejes territoriales y los proyectos comunitarios y se insiste en programas ministeriales de apoyo a estos proyectos locales de “desarrollo endógeno”. Se acumulan recursos petroleros a nivel central y se retardan las entregas de los recursos a gobiernos regionales y locales. En algunos casos, se informa de la ausencia de entrega de recursos provenientes del situado constitucional o del FIDES, por el solo hecho de ser alcaldes y gobernadores de la oposición; en otros casos hay reclamos de los mandatarios identificados con el oficialismo.

## **Propuesta de Reforma Constitucional: Centralismo evidente**

El debate centralismo – descentralización se incorpora en los contenidos y análisis de las propuestas de “Reforma constitucional” presentadas por el Presidente de la República en el año 2007, movilizándolo incluso a los gobernadores y alcaldes, que en algunos casos respaldan directa o indirectamente la opción del NO a la Reforma, al evaluar la disminución o eliminación de algunas de sus atribuciones constitucionales. El estudio y consideración de los contenidos constitucionales propuestos nos lleva a la conclusión de que se percibe un centralismo evidente, que se manifiesta por lo menos en dos aspectos; por un lado, el incremento de las funciones o atribuciones de la Presidencia de la República, como órgano del Poder Ejecutivo Nacional; y, por otro, la eliminación directa de las referencias a la descentralización como política de Estado y garantía de las entidades político territoriales que componen los actores políticos de carácter federal señalados en la Constitución.

Esta eliminación del rango constitucional de las referencias a la descentralización se expresa en las propuestas de reforma de los artículos 16, 158 y 184 de la Constitución de 1999, con una evidente contradicción. Uno de los aspectos promovidos por los partidarios del SÍ a la Reforma, se relaciona con la incorporación del “Poder Popular”; sin embargo, se

elabora solo como un aspecto territorial sin contenidos reales de una distribución del poder en la toma de las decisiones. En concreto se elimina la referencia a "... profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales"; elementos fundamentales atribuidos a la política de descentralización señalada en el artículo 158 de la Constitución vigente.

## **Análisis de las políticas públicas sobre descentralización desconcentrada**

Las políticas públicas expresan planes y decisiones gubernamentales e institucionales para orientar las acciones de los órganos del Poder Público en diferentes áreas o materias que le son determinadas en la Constitución y las leyes.

En el contexto de la descentralización, su reconocimiento como política de Estado relacionada con la democracia y la distribución del poder es fundamental para las reformas que requiere el mismo Estado en aspectos políticos, administrativos o financieros, a partir de diferentes personas jurídicas de carácter político-territorial, que se vinculan con los servicios públicos por áreas o sectores diferentes. Al establecer la descentralización y la desconcentración como dos principios diferentes y complementarios en la gestión administrativa, como función general de las diferentes expresiones del Poder Público y en particular de la Administración Pública, se garantizan aspectos como la distribución de competencias o el reconocimiento de competencias exclusivas y concurrentes, atendiendo a las pautas constitucionales y legales.

En el caso venezolano la mención de la descentralización desconcentrada es un aporte de la planificación pública y de las políticas del desarrollo, con referencias territoriales y económicas distintas y complementarias y predominio de criterios centralizadores. Si bien la Constitución venezolana de 1999 no menciona directamente la noción de descentralización desconcentrada, ésta nace de discursos y desarrollos legales orientados por la aplicación de sucesivas leyes habilitantes, durante el actual período gubernamental. Aunque el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, separa ambos principios, al igual que la propia Ley Orgánica de Administración Pública, lo cierto es que ambos principios siendo diferentes se complementan entre sí. En consecuencia, la referencia a la descentralización desconcentrada tiene validez y reconocimiento, cuando se relaciona con aspectos como: planificación pública, desarrollo institucional, las decisiones gubernamentales o las formas de participación ciudadana que se expresan en la prestación de servicios públicos y en la gestión pública en general.

## **Los planes nacionales y el desarrollo legislativo en relación con la descentralización**

En el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001 – 2007, la descentralización está presente en relación a los elementos democráticos de contenido participativo, la nueva institucionalidad gubernamental y el desarrollo de aspectos territoriales, a partir de las diversas referencias normativas.

En términos similares, después del referendo de 2004 y a partir de una reunión con gobernadores y alcaldes identificados con el Gobierno Nacional, se señalan diez objetivos estratégicos, en una Nueva Etapa del Proceso Revolucionario, con énfasis en aspectos legales, organizativos e institucionales relacionados con la participación ciudadana, la descentralización, el desarrollo y la planificación, fundamentados en la Constitución y en

las leyes. En el desarrollo legislativo hay omisiones de leyes sobre la descentralización o las modificaciones de leyes vigentes vinculadas con los procesos señalados, diferenciando aspectos locales, regionales y nacionales a considerar en los contenidos de esta Legislación.

Una característica del diseño constitucional venezolano es que establece la existencia de un Sistema Nacional de Planificación, organizado a partir de diversas instancias y planes, que se orientan a partir de la participación ciudadana y las decisiones institucionales. En consecuencia, uno de los aspectos a considerar es la relación entre la planificación pública y la política de descentralización, aunque se elimina el vínculo entre la planificación local y los consejos comunales, en las reformas legales de 2006.

### **Institucionalidad paralela**

A partir de estos lineamientos estratégicos se resalta, por una parte, la nueva institucionalidad democrática, Consejo Federal de Gobierno, Consejos de Planificación, gobernadores, alcaldes y juntas parroquiales. A partir de leyes pendientes, sin embargo, vía decretos y discursos a favor de las "misiones" y bajo el argumento de la lucha contra el burocratismo y la simplificación de procedimientos legales o decisiones gubernamentales orientadas por la lucha contra la pobreza, se gesta una institucionalidad paralela. Este paralelismo se evidencia desde el año 2007, cuando se incrementan los Ministerios del Poder Ejecutivo con el agregado del Poder Popular pero, al mismo tiempo, se incrementan las denominadas "misiones" con financiamientos y proyectos en diferentes áreas de interés para las comunidades. Otra manifestación de este paralelismo se percibe en la disolución de la Asociación de Gobernadores de Venezuela, al incrementarse el número de gobernadores partidarios del Gobierno; igualmente, en la división de los alcaldes en dos asociaciones, sin espacios de encuentro: la Asociación de Alcaldes de Venezuela y la Asociación de Alcaldes Bolivarianos.

### **Personalización de las decisiones**

Una característica de la gestión gubernamental está representada en la personalización de los procesos electorales; junto a la figura de alcaldes y gobernadores se ubican vallas con la "foto del Presidente", influyendo así en las decisiones de los electores por el vínculo afectivo con el mandatario nacional.

Semejante situación se expresa en los llamados "gabinetes móviles" que distribuyen recursos para los proyectos de los consejos comunales, por decisión o acuerdo presidencial, motivando desde allí los aportes de alcaldes y gobernadores. Algo parecido se produce en los programas semanales de "Aló Presidente" que se transmiten desde las diversas regiones y se invitan a los gobernadores, alcaldes o Ministros que responden al "Yo considero..."; "Yo le otorgo la cantidad de..." y el "Yo hago el llamado a...", que expresa el Presidente de la República. Estas manifestaciones del personalismo presidencial, que en muchas ocasiones son reproducidas por gobernadores y alcaldes con sus propios programas radiales o televisivos o en asambleas populares, exacerbando el personalismo y atentando contra los programas de descentralización y el liderazgo regional o local de distintos actores.

### **Descentralización participativa**

Esta política de la descentralización participativa tiene un reconocimiento expreso en el artículo 184 de la Constitución, donde se señala la diversidad de actores comunitarios y de sujetos de descentralización. Sin embargo, en su desarrollo legislativo se perciben dos tendencias: la diversidad pluralista, desarrollada en la Ley Orgánica del Poder Público

Municipal (LOPPM); y el uniformismo organizativo, que se expresa en el contenido de la Ley de los Consejos Comunales de 2006. En ambas situaciones la noción de la descentralización participativa se relaciona con el reconocimiento de la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos o la ejecución de programas gubernamentales distribuidos territorialmente a favor del desarrollo.

La descentralización se respalda en planes públicos locales, regionales o nacionales; su componente participativo se desarrolla a partir del reconocimiento de la presencia de los distintos sectores organizados de la sociedad y las comunidades, en los denominados consejos de planificación. Estos consejos se han instalado en algunos estados y en la totalidad de los municipios, por las exigencias legales de sus decisiones para la distribución de los recursos públicos vinculados al FIDES o a las Misiones. Este esquema de planificación participativa relacionada con las propuestas de descentralización, se pierde institucionalmente con el desarrollo de la experiencia de los consejos comunales, donde priva la orientación de descentralización de recursos y decisiones hacia las comunidades organizadas, a partir de prioridades comunales o aportes al proceso revolucionario. Estas consideraciones o discursos influyen en las reformas legislativas de 2006 que afectan las leyes relacionadas con la descentralización y la planificación local.

En definitiva, aunque se invoca la referencia descentralizadora para la creación mediante Ley de los Consejos Comunales, entendidos como instancias de planificación local, en la práctica las reformas establecidas en el 2006 desvinculan los elementos de la planificación participativa, propios del sistema nacional de planificación, mediante los consejos señalados en la Constitución vigente.

### **Consideraciones sobre las áreas de gestión o servicios públicos**

En general hay dos consideraciones que destacan cuando se analizan las diferentes áreas de gestión de los servicios públicos, con énfasis en áreas como salud, educación y vivienda. Por un lado, se observa un creciente proceso de deterioro en los servicios públicos, prestados por las gobernaciones y las alcaldías. Por el otro, se resalta una tendencia a centralizar los servicios o financiarlos a partir de proyectos promovidos y desarrollados por las instancias gubernamentales nacionales, con poca o ninguna coordinación con las gobernaciones y alcaldías.

En las evaluaciones se incorpora un tercer aspecto, la ausencia de participación ciudadana por medidas y políticas previamente definidas “desde Caracas” o por la “voluntad presidencial” y la necesidad de incorporar localmente diversas expresiones de la participación ciudadana, que se relacionan con los servicios públicos, en formas distintas a la privatización de los mismos.

Hay una marcada tendencia a respaldar expresiones de asociaciones cooperativas, los comités y los consejos comunales; en todo caso, este elemento organizativo se percibe como un factor de mejoramiento de los servicios públicos o en la ejecución de obras mediante proyectos, aunque se reconocen las experiencias negativas. Se ve la combinación de elementos voluntarios y convenios remunerados; esta última opción se valora en pocas oportunidades, bajo la noción de la economía popular o solidaria o de las expresiones del poder popular.

En cualquiera de las tres situaciones descritas, hay una ausencia de contenidos o falta de referencias a la descentralización; se percibe como el reflejo de una excesiva concentración gubernamental en las decisiones o una orientación de la participación comunitaria con elementos excluyentes, a partir de la circunstancia de la polarización política. Estas

acciones se consideran como el producto de una visión del desarrollo que privilegia el enfoque del desarrollo endógeno, dejando a un lado otras visiones del desarrollo integral.

### **Aciertos y desaciertos observados**

En este contexto se pueden observar elementos para el análisis de la descentralización, como un proceso que se debe revisar a la luz de los aportes constitucionales y las experiencias sociales y como la expresión de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

Como aciertos se perciben la relación entre el desarrollo y la descentralización con elementos de la concentración orientada desde el Estado y evaluada desde la sociedad y las comunidades. Igualmente el reconocimiento de la participación ciudadana en la necesaria planificación pública y el desarrollo local.

Como desaciertos se pueden señalar las tendencias al desconocimiento de la descentralización y la insistencia en el uniformismo organizativo a nivel popular o comunitario. La diferenciación o separación entre la planificación institucional y la planificación comunitaria, así como el insistir solo en la propuesta del desarrollo endógeno y no establecer un acompañamiento o capacitación para fortalecer las capacidades de las comunidades y sus organizaciones.

### **Procesos en pleno desarrollo**

En el desarrollo de las políticas públicas encontramos las manifestaciones de los diferentes procesos incorporados constitucionalmente o en la legislación; es un elemento poco considerado, por la complementariedad entre ellos y en algunos casos, porque se plantea la sustitución de unos por otros, en el contexto de la descentralización cooperativa o las expresiones de la descentralización desconcentrada.

En la situación venezolana actual, en mayor o menor medida, a partir de las contradicciones, los avances o los retrocesos que se suscitan a diario, lo cierto es que las manifestaciones de los procesos de descentralización, planificación, desarrollo y participación ciudadana se complementan y se relacionan como realidades con sus propias características y situaciones. Aunque el proceso más disminuido es la descentralización, lo cierto es que todos se encuentran en pleno desarrollo y concreción bajo la orientación de la "Refundación de la República" o el establecimiento de la "sociedad participativa y protagónica" y en algunos casos bajo las orientaciones de los principios de la corresponsabilidad y la solidaridad.

### **Visión del futuro y nuevos actores**

En el futuro inmediato se percibe la opción de las dos visiones de la descentralización, compartiendo espacios institucionales, a partir de decisiones elaboradas desde las instancias gubernamentales o como propuestas de la sociedad en su conjunto, tomando en cuenta el reconocimiento de nuevos actores políticos o sociales, relacionados directamente con las distintas entidades político-territoriales, las instancias y las materias propias de la descentralización.

En este aspecto se insiste más en hablar de las transferencias o distribución del poder entre el gobierno nacional, los estados, los municipios y las comunidades organizadas, a partir de servicios públicos, programas y proyectos que responden a las necesidades de las comunidades o al desarrollo de las políticas públicas, incorporando elementos de participación ciudadana o participación popular. En consecuencia se pueden desarrollar las

dos visiones anotadas: la descentralización desconcentrada y la descentralización cooperativa.

La descentralización desconcentrada, como propuesta desde el Gobierno Nacional, se impondría si en la práctica las políticas de asignación de recursos públicos o el reconocimiento político de los actores se corresponden con un criterio de discrecionalidad del Gobierno Nacional, como expresión de un disciplinado “respaldo a las políticas presidenciales”; así, ganarían terreno el uniformismo y la planificación centralizada y, por ende, los criterios y las prioridades del Gobierno central, sin establecer acuerdos o programas compartidos con actores regionales, locales y societales diversos, siguiendo las pautas establecidas por los planes propuestos y aprobados desde el “Consejo de Ministros” y la “Asamblea Nacional”.

La descentralización cooperativa, como propuesta del modelo democrático señalado en la Constitución, se desarrollaría si en la práctica se aprueban instrumentos legales a favor de una nueva institucionalidad, pluralista y participativa, que oriente sus recursos en función de las necesidades nacionales, regionales y locales, compensando las diferencias entre las regiones y en pleno reconocimiento de la diversidad y el pluralismo de las autoridades estatales y municipales que establecen relaciones intergubernamentales con el Gobierno nacional, para orientar en conjunto los programas, proyectos o servicios que se ejecuten en cualquier parte del territorio nacional. Se institucionalizarían instancias mixtas para construir colectivamente los acuerdos necesarios, incorporando mecanismos de participación y contraloría social sobre la gestión pública e incidiendo en las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional y del Parlamento Nacional, a partir de los planteamientos que se formulen desde los municipios y los estados en su conjunto.

Un elemento a tener en cuenta es que en la realidad nacional hay manifestaciones compartidas de las dos visiones de la descentralización y puede darse el caso de que ambas convivan y se complementen, sin necesidad de llegar a los extremos de la exclusividad o la sustitución de una visión por la otra; esta diversidad de enfoques y elementos es parte de la complejidad propia del proceso descentralizador.

En el futuro inmediato de los acontecimientos políticos y sociales se encuentra la circunstancia de reconocer y aceptar nuevos actores políticos y sociales, que directamente se integrarían a las experiencias de descentralización, a partir de la realización del proceso electoral de 2008. Este proceso electoral incidiría en la conformación de las autoridades ejecutivas y legislativas regionales y municipales y en el desarrollo progresivo de las propuestas organizativas de la ciudadanía y las comunidades, plurales, diversas y participativas, que tendrían voz y voto en las demandas sociales, que podrían canalizarse a partir de la política de la descentralización y su desarrollo como un proceso, que se complemente a partir de otros procesos igualmente reconocidos constitucionalmente.

## **Propuestas para el relanzamiento de la descentralización**

Las propuestas para el relanzamiento de la Descentralización, dependen en primer lugar del reconocimiento de la situación observada que se ha descrito en términos de avances, retrocesos y una situación de paralización y, en segundo lugar, de los factores o las condiciones propias de los cambios que se quieren introducir en la situación descrita, a partir de las características y particularidades de la Venezuela actual.

Igualmente las propuestas estarán condicionadas al desarrollo y los contenidos propios de las diferentes visiones o proyectos descentralizadores que se han indicado, así como de las acciones y las consideraciones que sean formuladas por los actores políticos y sociales

involucrados en el desarrollo del proceso de descentralización, a fin de superar obstáculos y aprovechar las oportunidades presentes o futuras en torno a la temática tratada.

Las propuestas presentadas, no agotan las opciones y los contenidos que se quieren desarrollar; se han seleccionado a partir de la situación descrita, así como de las expresiones de la política pública desarrollada. Así mismo, tienen un carácter complementario y se presentan como pasos inmediatos de un proceso colectivo que se puede emprender para abordar la descentralización en Venezuela, con el propósito de relanzar en el sentido de cambiar o avanzar positivamente en su pleno desarrollo, a partir de las pautas constitucionales vigentes en esta materia.

Los elementos anotados para la construcción de las propuestas expresan un aporte preliminar, no acabado, cuyos contenidos actuales o sus nuevos aspectos pueden ser parte de análisis e investigaciones posteriores, luego de una validación con personas o instituciones conocedoras de los distintos componentes involucrados en la descentralización como una política general, sin agregados propios de las diferentes posiciones o perspectivas para abordar sus elementos y características.

- **Revisión normativa y protagonismo social**

Esta primera propuesta está dirigida a determinar el alcance y las limitaciones que las “reglas de juego” tienen para el desarrollo de la política de descentralización; en este sentido se plantea la necesaria revisión normativa, que puede conducir a rectificaciones o cambios en las diferentes leyes relacionadas con esta materia. En razón de la novedad o la vigencia de normas sobre la descentralización, una orientación que debe tener el proceso de revisión es el reconocimiento de lo que ya se tiene en el marco legal vigente y los elementos que faltan para el desarrollo de los nuevos contenidos de la descentralización, a partir de los principios y las garantías derivadas de la Constitución de 1999.

Si bien esta revisión corresponde en primer término a los factores institucionales, con énfasis en los poderes ejecutivo y legislativo, un aspecto que debe incorporarse es el denominado protagonismo social, es decir la acción directa y reconocida de los actores individuales y colectivos que tienen interés en la descentralización y quieren incidir en sus pautas normativas presentes y futuras, aportando el parecer de la sociedad en su conjunto, que puedan ser considerados como “nuevos sujetos de descentralización”. Este interés se manifiesta al relacionarse directamente con servicios, programas, recursos o decisiones que se han descentralizado, bien para las entidades regionales y municipales o para comunidades organizadas o formas específicas de asociación, que asumen de acuerdo a sus capacidades el desarrollo de la descentralización en áreas o temas específicos, pero, intervienen también en el diseño de las normas aplicables.

- **Nueva institucionalidad: Descentralización cooperativa**

Un segundo aspecto se refiere a la nueva institucionalidad (desde la perspectiva del Estado y la sociedad) requerida para desarrollar la descentralización, que implica crear las condiciones organizativas necesarias para su desenvolvimiento en la realidad, tomando como referencia los distintos factores políticos, sociales, económicos, culturales y administrativos que inciden en las prácticas descentralizadoras.

Esta nueva institucionalidad tiene un respaldo normativo; la idea es que las organizaciones que se diseñen sean factibles y cumplan con los propósitos y los

contenidos de la descentralización. La diversidad de materias y competencias relacionadas, las instancias de decisión y las formalidades de los programas de descentralización exigen un conjunto de organizaciones que interactúen y construyan acuerdos y condiciones a partir de los asuntos objeto de descentralización.

La orientación última de esta propuesta se encuentra dirigida a la descentralización cooperativa, propia del modelo federal que adopta la República Bolivariana de Venezuela, a partir de la Constitución, que rescata la cooperación como principio de acción para los funcionarios nacionales, estatales y municipales. Igualmente para los sujetos comunitarios que deben realizar el acompañamiento y ejercer la contraloría social de la gestión pública descentralizada. Esta cooperación se relaciona con una descentralización que se respalde en planes y proyectos participativos, y se exprese en formas de cogestión y corresponsabilidad que involucra tanto a funcionarios como ciudadanos y organizaciones, a fin de ejecutar los diferentes aspectos que se necesitan en la descentralización.

- **Descentralización y democracia participativa**

La descentralización como principio organizativo del Estado que permite concretar las transferencias del poder de decisión, recursos públicos y materias o servicios determinados, se desenvuelve en el contexto del sistema político democrático. Estamos en presencia de una oportunidad para la democracia integral y verdadera que genere mejores condiciones de vida para la población.

La referencia a la democracia participativa como forma de ejercicio de la democracia, fundamentada en un conjunto de derechos y deberes, junto a mecanismos y procedimientos de participación ciudadana, es un aspecto que se relaciona con la política de descentralización y su expresión verdadera está en combinar los actores institucionales o políticos y los actores sociales o comunitarios, compartiendo planes y acciones con una gestión descentralizada.

En todo caso, la democracia participativa está presente, tanto en las pautas normativas e institucionales, como una garantía efectiva de las decisiones, las condiciones y los resultados de una descentralización positiva que es factor del desarrollo integral del país, siguiendo las pautas de planes que diseñan el futuro concertado y plasmado en propósitos y acciones en un tiempo determinado con los recursos apropiados.

- **Planificación participativa y descentralización**

En esta propuesta se insiste en la relación entre la planificación y la descentralización, pero, es una planificación democrática y abierta que incorpora la participación ciudadana; la descentralización no se improvisa, responde a planes concertados y que incorporan el parecer de las comunidades y sus organizaciones.

La República, los Estados y los Municipios, se rigen en sus actuaciones por planes institucionales y públicos; la descentralización, como política, con el respaldo de solicitudes o propuestas comunitarias, y a partir de planes coordinados y complementarios, adquiere viabilidad social.

- **Desarrollo Nacional, Regional y Local**

El desarrollo económico y social de la nación en su conjunto es uno de los criterios que se consideran en los programas de descentralización; ¿qué aportan las transferencias al desarrollo deseado y programado? Es una pregunta que le da consistencia a esta propuesta.

Lo que se tiene en cuenta es la referencia territorial para las políticas de desarrollo, un desarrollo integral que responde a las condiciones y las capacidades presentes o futuras en el ámbito nacional, regional o local, para que sea sostenible en cada ámbito geográfico y en el tiempo necesario, algo real palpable para cada persona y cada comunidad. En definitiva es considerar la descentralización como proceso o política que da su contribución al desarrollo.

- **Gobernabilidad y corresponsabilidad**

Con esta propuesta se señalan dos aspectos de la descentralización que de alguna manera están diferenciados por sus actores o los principios ya definidos en un plan o programa diseñado de mutuo acuerdo entre las instancias de gobierno y la ciudadanía en general.

En la gobernabilidad se valora la capacidad de respuesta de las instancias gubernamentales nacionales, regionales o locales, a las demandas sociales propias de cada ámbito territorial; en este sentido se valoran las oportunidades y los obstáculos que la descentralización ofrece para la gobernabilidad democrática. En un elemento de mayor cercanía del gobierno al pueblo, es una relación directa entre decisiones de gobierno y solicitudes populares, bajo la orientación de estructuras y organismos descentralizados. Se potencian los elementos institucionales y de gestión de la descentralización.

En la corresponsabilidad se insiste en que las experiencias descentralizadas pueden generar una participación responsable de la sociedad en su conjunto o de organizaciones específicas, tomando como referencias los contenidos de los programas de descentralización. Estamos en presencia de una responsabilidad compartida entre funcionarios y ciudadanos para lograr mejorar la prestación de un servicio público o la ejecución de un programa gubernamental que se ha descentralizado territorialmente o se ha transferido a unas comunidades organizadas, para el ejercicio de la corresponsabilidad. Se potencian los componentes sociales y participativos de la descentralización.

- **Capital político y capital social**

La descentralización como política permite una relación organizada entre los actores políticos y sociales, funcionarios y ciudadanos, organismos públicos y comunidades organizadas y entre el Estado y la sociedad; en consecuencia, es una relación que permite la mutua ganancia en los elementos involucrados dentro del proceso descentralizador. Con este criterio se asume la noción de capital, como algo que valoramos y nos permite crecer como personas o miembros de una comunidad e institución.

Desde una perspectiva descentralizadora, la noción de capital político se identifica como la pérdida de un "coto de poder" de los funcionarios públicos, en razón de una decisión orientada a distribuir su poder o facultad sobre los recursos y los servicios públicos, asociados a una determinada materia o área de actividad. Es

igualmente una ganancia para el ejercicio democrático del poder por parte de las instancias de gobierno, en virtud de sus relaciones con la sociedad y sus organizaciones, a partir del desarrollo de una política de descentralización, que legitima actores políticos electos localmente.

Desde una perspectiva descentralizadora, la noción de capital social se identifica como un activo de confianza a partir del cual los ciudadanos y los funcionarios contribuyen mutuamente a lograr el desarrollo económico, político y social de las áreas donde se aplica un servicio público o programa descentralizado. Se generan redes sociales, organizaciones democráticas y horizontales entre comunidades organizadas y un nivel de confianza, compromiso e información entre las organizaciones sociales y los funcionarios públicos, pues ambos se hacen corresponsales de un servicio público concreto vinculado a un programa de descentralización.

Si los consejos comunales se construyen como una expresión concreta de redes sociales, se favorece su vinculación con los diferentes consejos de planificación (locales y estatales) y con las decisiones propias de los gobiernos municipales; de esta manera se generarían mecanismos efectivos de participación ciudadana y se incidiría favorablemente sobre la necesaria desconcentración administrativa de programas y proyectos hacia las parroquias y las comunidades del municipio. Es una forma concreta de asumir los consejos comunales como verdaderos "nuevos sujetos de descentralización", en la búsqueda de recuperar el capital social y político que se requiere en el contexto del desarrollo endógeno y la planificación participativa local.

### **Actuar a partir de los aprendizajes generados en la descentralización**

Según estudios recientes sobre la descentralización en Venezuela, a partir del entorno y los arreglos institucionales del proceso o el valor que se le otorga al impacto sobre los servicios públicos o la participación de la sociedad civil y el sector privado en las experiencias descentralizadoras, se generan un conjunto de aprendizajes que deben ser considerados al momento de pensar en un relanzamiento de la descentralización en el siglo XXI, aún teniendo en cuenta los reconocimientos y las críticas que se observan en diferentes actores políticos y sociales.

Todos en su conjunto deben promover debates y análisis sobre los distintos aspectos observados en la descentralización y la centralización, asumiendo la posibilidad de la revisión y la rectificación, que se ha generado desde el discurso oficial, con posterioridad a los resultados del referendo del 2 de diciembre de 2007 y tomando en consideración dos eventos que se presentarán en el 2008 y 2009, muy asociados con la descentralización y sus condiciones futuras:

El proceso electoral de 2008, en el cual se elegirán los representantes a los consejos legislativos, gobernadores y 336 alcaldes (incluido un Alcalde Mayor); y las elecciones de concejales municipales y miembros de juntas parroquiales en el año 2009. De estos procesos surgirían en el ámbito local instancias legitimadas por su origen electoral y que necesariamente serán reconocidas como actores en la política de descentralización señalada en la Constitución de 1999.

El proceso de promoción y conformación de los consejos comunales, como instancias de participación con elementos de descentralización o transferencias de recursos y funciones gubernamentales. Estos consejos son promovidos y financiados desde las instancias gubernamentales nacionales, estatales y municipales o creados a partir de iniciativas ciudadanas o comunitarias, mediante expresiones concretas de la soberanía popular o el

ejercicio de los medios de participación ciudadana, para dar respuesta a necesidades concretas de las comunidades y colocarse como nuevos sujetos de descentralización y participación, siguiendo las pautas constitucionales en esta materia.

En el contexto de la descentralización como proceso relacionado con el fortalecimiento de la democracia y el acercamiento de las decisiones al pueblo, las elecciones locales, así como el proceso organizativo de las comunidades en la figura de los consejos comunales, pueden abrir la posibilidad de concretar alianzas o convenios de gestión entre autoridades locales o nacionales y las formas organizadas de las comunidades.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, a continuación se presentan algunas recomendaciones puntuales que podrían contribuir con la necesaria profundización del proceso de descentralización y el fortalecimiento de una auténtica democracia participativa:

- Desarrollar política y legalmente los elementos descentralizadores de la Constitución vigente a partir de las propuestas y gestiones de las comunidades organizadas, las juntas parroquiales, las alcaldías, las gobernaciones y los consejos legislativos o los concejos municipales, como instancias relacionadas a partir de los consejos de planificación.
- Incorporar en las propuestas y los compromisos electorales de quienes aspiran a ocupar los órganos legislativos o ejecutivos, estatales y municipales, los elementos propios de los programas de descentralización a partir de las competencias exclusivas de los estados y los municipios.
- Legitimar a partir de los procesos electorales, los elementos propios de la gestión democrática, plural y autónoma de los municipios y los estados, asumiendo como referencia la descentralización y la planificación local.
- Presentar desde la sociedad y las comunidades organizadas, propuestas de cogestión o autogestión relacionadas con programas de descentralización, a partir de las materias o servicios propios o concurrentes de la República, los estados y los municipios, ejercitando los medios de participación ciudadana.
- Solicitar desde las comunidades el desarrollo de programas de inversión gubernamental y proyectos presentados por los municipios y los estados, justificados a partir de solicitudes de transferencias o la descentralización de servicios nacionales que inciden en la calidad de vida de las comunidades y la ciudadanía en general. O en el contenido de propuestas legislativas o administrativas que tienen respaldo popular para programas de descentralización financiera o administrativa.
- Difundir y promover experiencias exitosas sobre la ejecución de programas o prestación de servicios descentralizados bajo la responsabilidad de los consejos comunales, los municipios o los estados, a fin de promover el intercambio de los factores positivos de estos logros.
- Promoción y diseño de las inversiones gubernamentales en los consejos comunales democráticos, plurales y participativos, que actúan a partir de asambleas de ciudadanos y ciudadanas legítimas y organizadas de conformidad con las leyes y sus normas internas de funcionamiento.

- Integrar a los consejos comunales en propuestas de cogestión de programas y servicios descentralizados que se han establecido a partir de intereses colectivos prioritarios, para satisfacer necesidades o demandas sociales presentadas por las diferentes comunidades y sus organizaciones.
- Generar y organizar buenas prácticas administrativas y apoyo técnico a las comunidades organizadas y los consejos comunales como sujetos de descentralización o actores sociales vinculados a la planificación local.
- Establecer el acompañamiento técnico y las transferencias a los consejos comunales y otras redes sociales, como componentes de una política de descentralización respaldada en las instancias de planificación o en decisiones participativas de las comunidades.
- Desarrollar la planificación participativa, la rendición de cuentas y la contraloría social en las gestiones administrativas municipales o estatales, incluyendo programas o convenios de descentralización firmados entre los estados y los municipios.
- Incentivar la aprobación de planes y proyectos que sean financiados con recursos propios de los estados y municipios, o utilizando los recursos provenientes del FIDES y la LAEE para estas entidades locales que sirvan de complemento a los financiamientos establecidos mediante estos instrumentos legales para los consejos comunales.