

DESCENTRALIZACIÓN: DE LA REFORMA DEL ESTADO A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

GUIDO ARTURO BERTI GUERRERO*

Resumen

A finales de la década de los ochenta Venezuela transitaba de la centralización a la descentralización. En el presente trabajo se pretende reseñar este período de transición a partir de la Reforma del Estado iniciada en 1984 con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado - COPRE, hasta la propuesta de descentralización que aborda el texto constitucional vigente. En razón de ello, se evalúa la transición de un Estado democrático centralizado a un Estado democrático participativo.

Palabras Clave: Reforma de Estado, Descentralización, Centralización.

DECENTRALIZATION: FROM STATE REFORM TO THE CONSTITUTION OF THE BOLIVARIAN REPUBLIC OF VENEZUELA

Abstract

In the late eighties, Venezuela moves from centralization to decentralization. The present paper is to review this period of transition, from State Reform started in 1984 with the creation of the Presidential Commission for State Reform – COPRE, until the decentralization proposal that addresses the current constitutional text. Because of this, the transition from centralized democratic state to participatory democratic state is evaluated.

Key words: State Reform, Decentralization and Centralization.

1. Introducción: Reforma de Estado: inicio de la transición

A comienzos del siglo XX se marca la extinción de un ciclo histórico para Venezuela derivado de la sustitución de un Estado Autocrático Centralizado fundado por Cipriano Castro, acentuado durante los 27 años de la dictadura gomecista y profundizado por los gobiernos que sucedieron a Gómez (Márquez, 1994:212), hasta el último cuarto del siglo XX, cuando dió muestra de disfuncionalidad, excesividad, impedimento de desarrollo de la sociedad civil y a la participación ciudadana, acentuó las desigualdades entre las regiones y evidenció gran incapacidad de gestionar los servicios públicos (PNUD,1998).

La transición se materializó hacia un Estado democrático centralizado de partidos en el periodo comprendido entre 1958 a 1984, (Brewer, 1994), toda vez que se suscitaron dos grandes acontecimientos: el primero de ellos, el sufragio universal y directo y el segundo, la promulgación de la Constitución Nacional en 1961 la cual reafirmó la condición de estado federal de Venezuela previendo para el futuro el desarrollo de un sistema político - administrativo descentralizado, al contemplar la posibilidad de elegir popularmente a los gobernadores de estado y de transferir competencias y servicios nacionales hacia estados y municipios, tal como se reseñó en su Artículo 22:

La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3° de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Sin embargo, debido a las amenazas a la democracia incipiente en el momento de la promulgación de la Constitución y a la ausencia de capacidades en estados y municipios para asumir las competencias que podían serles transferidas o devueltas, su aplicación se vio rezagada por más de tres décadas sin que se accionaran los mecanismos para operativizarla. Se propuso entonces que el proceso debía cumplirse paulatinamente, en el momento en que el nivel cultural y cívico de la población lo permitiera y, entretanto, las competencias debían ser manejadas por el poder nacional (PNUD, 1998), consagrando así un sistema centralizado.

Ahora bien, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada en 1999 establece en su artículo segundo: "La República de Venezuela es un Estado federal en los términos consagrados por esta Constitución", y el federalismo es la figura más representativa de una forma descentralizada de organización de una nación. Cabría preguntarse, ¿Cómo es posible profundizar la democracia con la descentralización si se puede suponer que ésta es una característica de una República

definida como Estado federal? El Fondo de la Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe sobre Índice de Desarrollo Humano en Venezuela (1998: 50) señala

(...) no solo padecemos de un centralismo inoperante también permitido por la normativa constitucional, imponiéndose en consecuencia la descentralización, sino que la tendencia político-administrativa más relevante desde la instauración de la democracia representativa en 1958 hasta 1989, ha sido la progresiva centralización del Estado (...). Por lo tanto, en este aspecto se puede afirmar sin ambigüedades la consistencia del soporte legal de la descentralización, hasta el punto que, más bien, el proceso pretende recuperar la legalidad, al rescatarse el espíritu del constituyente, aunque esta misma reflexión sea tomada para alertar sobre un posible retroceso del sistema político por lo que temen el resurgimiento del caudillismo. (...) siendo un Estado federal en la práctica la República ha operado como un Estado unitario, por lo que se pretende encaminarla hacia su propia configuración constitucional. Mientras tanto, la descentralización es realmente una vía transicional, que deberá ir sentando las bases para alcanzar, más temprano que tarde, el auténtico Estado Federal.

El Reglamento de Regionalización Administrativa plasmado en el Decreto Presidencial número 72 del 11 de junio de 1969, ya auspiciaba la inclusión de los estados dentro de unos ámbitos superiores, las regiones, que en

su totalidad fueron ocho, a saber: Región Capital, Región Central, Región Centro-Occidental, Región de Los Andes, Región Zuliana, Región Sur, Región Nor-Oriental y Región de Guayana; constituyendo así, el primer intento coherente y sistemático para desconcentrar las competencias del Poder Nacional sin resultados fehacientes, entre otras razones porque no logró introducir niveles superiores de eficiencia administrativa; la región nunca tuvo personalidad jurídica y existencia política, no fue centro de imputaciones presupuestarias ni contó con órganos ejecutores de políticas regionales (Rachadell, 1986 y PNUD, 1998).

Pese a los resultados de la regionalización, su contribución en la formación de cuadros técnicos en las corporaciones regionales (PNUD, 1998) fortaleció la necesidad de reformar al Estado y sus instituciones, dando paso a un Estado democrático participativo iniciado en 1984, y con vigencia hasta 1998, sobre la fundamentación de que Venezuela es un Estado federal y lo que se hace en la descentralización es abrir un nuevo federalismo, es decir; rehacer la federación, por tanto; el proceso de Reforma del Estado es retomar lo establecido en el artículo 22 de la Constitución de 1961.

Para 1979 y el periodo 1980-1983, el manejo de la economía venezolana tuvo resultados negativos de acuerdo a Silva (2007), producto de la aplicación de una política de enfriamiento de la economía y de liberación de precios, aunado a la fuga masiva de divisas, el debilitamiento del mercado petrolero y la disminución de los ingresos fiscales que dificultarían el refinanciamiento de la deuda externa contraída a corto plazo; ello conduciría a un proceso recesivo e inflacionario que culminó el viernes 18 de febrero de 1983, viernes negro, con la decisión de limitar y restringir la libre convertibilidad de la moneda nacional, el bolívar se devaluó.

Ante tan apremiante escenario, se plantea la necesidad de una reforma integral del Estado para adaptarlo a los nuevos tiempos y a los nuevos retos, en consecuencia; en diciembre de 1984 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) según Decreto N° 403; manteniendo como eje fundamental, de acuerdo con Loaiza (s/f), los objetivos de abrir las posibilidades de participación para las comunidades, estimular el desarrollo sociopolítico, inducir una distribución más equilibrada de las actividades productivas, aumentar la legitimidad sociopolítica y hacer eficiente la administración central.

Entre las propuestas para las reformas políticas inmediatas emanadas de la COPRE se cita la reforma a la Ley Orgánica del Sufragio, el sistema de votación nominal, elecciones a mitad de período, elecciones separadas para senadores y diputados, referéndum para consulta sobre asuntos de máximo interés, elección directa, popular y secreta de los gobernadores de estado, reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y financiamiento de los partidos políticos.

El proceso reformador requería de un conjunto de normas jurídicas para su impulso, de modo que en 1989 se promulgó la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (LERG) la cual estableció la elección directa de gobernadores y alcaldes y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT). Así mismo, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), la cual introdujo la figura de Alcalde. Es importante acotar que la figura del Concejal se elige popularmente desde 1963; la Ley Orgánica del Sufragio (LOS) sustituyó la elección de listas cerradas por el de sistema preferencial de listas abiertas. De esta manera, el Estado venezolano asumió gran parte de los aportes de la COPRE

evidenciando la formalidad del proceso de descentralización como política de estado.

Ahora bien, la descentralización desde el punto de vista político – administrativo, fortaleció la autonomía y competencias de los estados y municipios demostrado en un importante repunte de la municipalización; de hecho, Sánchez (2002) indica que en 1985, antes de iniciarse el proceso de descentralización existían en el país 202 municipios, una década después había 282 y actualmente hay 335 municipios.

Hubner (1994: s/p) señala entre los alcances de la descentralización:

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

También refiere que se comenzaron a producir cambios en las finanzas públicas reflejadas en el aumento del Situado Constitucional del 15% al 20% de los ingresos ordinarios y en el Situado Municipal el 20% de los ingresos ordinarios de los estados, se abrió

la puerta a nuevos impuestos y tasas en la Ley de Descentralización (1989); en 1993 se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y en 1996 se aprobó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAE).

En síntesis, hay lugar para pensar que la reforma del Estado había avanzado hacia la descentralización en Venezuela y que tuvo como racionalidad la creación de nuevas formas de participación ciudadana y la promoción de un estado más eficiente, donde el recurso humano gerencial era fundamental para su éxito.

2. Factores de cambio

A pesar de los importantes avances alcanzados con el proceso reformador, en la población se manifestaba una distribución desigual de la riqueza junto, a elevados niveles de pobreza y una accidentada situación económica, exclusión de la población en políticas públicas, un despunte de la inflación y la economía informal, la degradación de los servicios públicos y disminución en los indicadores de salud y educación; al respecto López (2007:11) atribuye también:

...al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, desde finales de los años 70, lo cual produjo primero el derrumbe económico emblemático en el Viernes Negro de 1983, luego la descomposición social exteriorizada con la explosión del "Caracazo" en 1989, y finalmente un colapso del sistema político, en los años 90, con la crisis del gobierno de Pérez, la ruptura del bipartidismo en las elecciones de 1993 y el declive de todo lo que fue el sistema de mediaciones y representación de nuestra democracia representativa.

Marapacuto (2005) señala que el Estado cayó en un nivel de descomposición social que lo desacreditó, presentándose así la coyuntura para proponer cambios de fondo como salida a una situación que la población ya no toleraba.

Para 1989, la situación del país exigía sacrificios e inmensos esfuerzos que fueron recogidos por un conjunto de medidas económicas denominadas “El Gran Viraje” devenidas en medio de un contexto heredado de un importante acaparamiento y desabastecimiento, además de rumores de liberación de precios y una fuerte devaluación (Silva, 2007).

Con la firmeza de aplicar en breve las medidas económicas, se renegoció la deuda externa, se implementó un aumento general de sueldos y salarios, se adoptó un sistema cambiario único, se liberaron las tasa de interés activas y pasivas, se intervino en la política arancelaria, se congeló la nómina de empleados públicos, se modificó el impuesto sobre la renta, se ajustaron las tarifas de los servicios de electricidad, gas y agua, entre otras medidas de orden social.

De igual manera se decidió aumentar el precio de los combustibles a regir desde el 26 de febrero de 1989, medida detonante de los hechos ocurridos el 27 y 28 de febrero del mismo año, denominado El Caracazo¹. Desde el punto de vista político se evidenció la fragilidad de la democracia venezolana producto de un desgastado sistema democrático que desde 1959 contaba con una irreprochable alternabilidad en el ejercicio del poder y que para la fecha mostró la decadencia de pensamientos renovados en las figuras políticas del país.

En consecuencia, después de un tenaz y paciente trabajo de diez años el Comandante Hugo Chávez pone en marcha el plan golpista desde el 2 de febrero de 1992 y dos días después de su rendición, se restituye el orden constitucional con un consecuente poder debilitado y

disminuida su capacidad de acción (Silva, 2007).

Había transcurrido solo meses cuando a en la madrugada del 27 de noviembre de 1992, la ciudad de Caracas se vio estremecida por una nueva intontona golpista encabezada por el Contraalmirante Gruber Odremán. Esta fracasó por falta de coordinación y de objetivos claros, así como la ausencia de poder logístico, entre los cuadros militares que la dirigían. Al final del día el gobierno logro dominar la situación.

Ante los acontecimientos señalados, se ve reducida la efectividad de una reforma integral del Estado y los líderes políticos empiezan a plantear una revisión general e integral de la Constitución Nacional de 1961.

En continuidad con el proceso descentralizador, el gobierno de transición, 1993 – 1994, considera como política prioritaria la aceleración del proceso de transferencia de competencias nacionales a los estados y el reforzamiento de los nuevos centros de poder que allí comienzan a consolidarse. Se designa un Ministro de Estado para la Descentralización con el propósito de adoptar las decisiones gubernamentales posibles que brinden piso firme al proceso para hacerlo irreversible.

3. Consideraciones finales:

Descentralización. Una nueva etapa.

El 26 de marzo de 1994 sale en libertad Hugo Chávez Frías favorecido por una medida de sobreseimiento, manifestando su aspiración de alcanzar la Presidencia de la República, esta vez por la vía electoral de cara a los próximos comicios presidenciales de 1998, en los cuales obtendría el triunfo.

Por consiguiente, presentada la oportunidad para proponer cambios de fondo, se adoptaron amplios y nuevos esquemas contemplados a partir de la realización de un referendo sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional

Constituyente consolidada en su elección el 25 de julio de 1999. Sin considerar las creencias de reformas de la constitución de 1961, el presidente entregó a la Asamblea Nacional Constituyente su proyecto preliminar de un nuevo orden jurídico denominada “Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de Venezuela de la V República” que culminó con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) mediante referéndum vinculante el 15 de diciembre de 1999 y proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de diciembre del mismo año.

Con la entrada en vigencia de la C RBV (1999) se establece una novedosa visión de la descentralización como política de Estado manifiesta en el Artículo 158 que dice “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la presentación eficaz y eficiente de los cometido estatales”; además se crean expectativas hacia el funcionamiento del estado federal descentralizado, en los términos consagrados en la C RBV, regidos por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Así mismo, Dávila (2008:15-16) señala que “Venezuela es un estado Federal descentralizado en los términos consagrados en la Constitución...”; donde “... el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado”.

En este sentido, el 28 de febrero de 2010 se publica en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 5963, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno como “el órgano

encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios”.

La norma recién promulgada reseña que la sociedad organizada está constituida por consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del poder popular y que sin perjuicio de la organización política territorial, se crearán Distritos Motores de Desarrollo orientados a “...desarrollar una nueva visión geopolítica y una nueva visión regionalista, que vaya más allá de la división político-territorial” (Alegria, 2010: C3).

Junto a la Ley, se acompaña el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) “destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y la realización de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.” (Bárraes, 2010: C3) derogando de esta manera la ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Descentralización de Competencias y Transferencias del Sector Público.

De modo que el país se encuentra inmerso en un proceso de transición hacia una nueva descentralización política y desconcentrada, que desde el punto de vista de la CRBV debe apreciarse y evaluarse como un valor cultural de la nación, es decir, como una herramienta filosófica del Estado en la aplicación de estrategias para el desarrollo.

Notas

- 1 “... explosión social iniciada por revelaciones contra el aumento del pasaje en Guarenas y que en el corto tiempo cobro fuerza al pasar

de protestas y gritos, a quema de cauchos y carros, para luego desembocar en saqueos y asaltos en Caracas y otras ciudades del país” (Silva, 2007: p. 263).

Referencias bibliográficas

ALEGRIA, R (2010): « **Chávez cambiará división política - territorial**». En: El Nuevo País, C3. (16/05/2010)

BARRAES, V (2010): « **Parlamento Comunal tendrá poder para legislar y ejecutar** ». El Nacional, C3. (20/06/2010)

BREWER, A (1994). **Región y Descentralización. Descentralización o Nuevo Federalismo**. Universidad de Los Andes, Ediciones del Rectorado, San Cristóbal, Táchira, Venezuela.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Consulta 19-12-2010. www.analitica.com/bitlib/congreso_venezuela/constitucion1961.asp.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2000). Gaceta Oficial N° 5.453. Litográfica H.R.B. Caracas, Venezuela.

DÁVILA, P (2008). **Consejos Comunales**. Editorial PANAPO de Venezuela, C.A. Caracas, Venezuela.

HUBNER, N (1994). **Encuentro y Alternativas. Comentarios y Reflexiones sobre el Proceso de Descentralización**. Tomo 2, Editorial Centro Gráfica, Caracas, Venezuela.

LÓPEZ, M (2007). **Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI**. Editorial ALFA, Caracas, Venezuela.

LOAIZA, L (s/f). **Consecuencias Políticas de la Descentralización**. Universidad de Los Andes - Escuela de Historia, Mérida, Venezuela.

MARAPACUTO, E (2005). **Reforma, Estado y Revolución. Cambio institucional en Venezuela**. Fundación Fondo Editorial Nuevo Tiempo, Táchira, Venezuela.

MARQUEZ, T (1994). **Región y Descentralización. Descentralización o Nuevo Federalismo**. Universidad de Los Andes, Ediciones del Rectorado, San Cristóbal, Táchira, Venezuela.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)(1998). Informe sobre Índice de Desarrollo humano en Venezuela 1998. División de Publicaciones y Artes Gráficas de la Oficina Central de Estadística e Informática, OCEI, Caracas, Venezuela.

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

SÁNCHEZ, J (2002). Revista virtual Provincia N° 9, julio-diciembre 2002. Universidad de Los Andes (en línea «**Pasado, presente y futuro de la descentralización en Venezuela**») Consulta 12-01-2010. www.saber.ula.ve./cieprol/provincia.

SILVA, L (2007). **De Herrera Campins a Chávez**. Editorial ALFA, Colección Trópicos, Caracas, Venezuela.

Guido Arturo Berti Guerrero*

* Docente – Investigador del Centro de Estudios de Frontera e Integración “Dr. José Manuel Briceño Monzillo (CEFI), Universidad de Los Andes, Núcleo Táchira. Ingeniero de Sistemas, Especialista en Planificación Gerencial, Doctorando en Ciencias Gerenciales
Email: guidoberti@hotmail.com, guidoberti@ula.ve

Fecha de recepción: febrero 2011
Fecha de aprobación: junio 2011