

Reflexiones en Torno al Concepto de Descentralización

*Geog. Elías Méndez Vergara.
Profesor de la Universidad de Los Andes*



Somos testigos de que el país vive una profunda crisis social y política, producto de un proceso histórico de acumulaciones y distorsiones cuya consecuencia se manifiesta en la exagerada concentración del poder, de riqueza y de oportunidades en pequeños grupos del cuerpo social y en espacios reducidos del territorio. Esta situación es consubstancial con un Estado hipertrofiado y un Poder Ejecutivo omnipotente, que se refuerza a través de un proceso centralizador que pareciera ahogar las posibilidades de las provincias.

Ha sido una constante en estas Jornadas escuchar la inconveniencia del modelo centralista y plantear, frente al mismo, una respuesta estratégica que se ha definido como descentralización, a la que se ve como un necesario instrumento de participación para la transformación socio territorial, y para crear un país con sólidas bases locales. Sin embargo, surge una reflexión propia de quien trabaja en una institución universitaria y que se interroga, por lo tanto, entorno a elementos que se han debatido en estas Jornadas.

Necesidad de Operacionalizar el Concepto de Descentralización.

La primera reflexión es sobre el significado de la descentralización: ¿será ésta una estrategia y un medio instrumental capaz de devolverle a la provincia y a sus instituciones los fueros perdidos?; y ¿cuál es hasta ahora su balance?. Para dar respuesta a estas interrogantes tenemos que operacionalizar el concepto de descentralización.

Este concepto será útil si es capaz de contener y expresar la esencia, naturaleza, objeto y objetivos del proceso, y si permite derivar, a partir de él, conclusiones significativas. Desde esta perspectiva, ¿Cuál es la esencia de la descentralización?. Es decir, ¿qué comprende y qué compromete?

Esencia del Proceso de Descentralización.

Evidentemente, la respuesta inicial es que la **descentralización implica una redistribución real del poder público**, centrado actualmente en el vértice del Ejecutivo Nacional, pero que debe ser transferido hacia las bases de la sociedad provincial y local. Ello implica, a su vez, un acercamiento de la gente a los centros de decisión, lo que involucra necesariamente varios procesos complementarios: planificación, participación social y coordinación.

¿Ha habido una redistribución real del poder?. Vamos a tratar de hacer algunas reflexiones para despejar esta interrogante. El poder es político, económico y social, por lo que conforma un todo virtualmente indivisible. Es evidente que la descentralización ha abierto algunas ventanas a la redistribución del poder político con la elección directa de gobernadores y alcaldes, que efectivamente ha potenciado ciertos liderazgos regionales y locales, negados por una dirigencia nacional tradicionalmente centralista.

En cuanto a la redistribución del poder económico, creemos que permanece igual y conserva todos sus fueros por cuanto no se han registrado cambios ni en la estructura de la base económica ni en la dinámica territorial de la economía. Tampoco ha habido un incremento sustancial de recursos puestos al servicio de la descentralización.

En cuanto a la redistribución del poder social, no se observa sino la permanencia de notorias desigualdades que han creado una frondosa pobreza, y ésta es realmente alarmante de acuerdo con las cifras dadas por la **OCEI y por FUNDACREDESA**.

En cuanto a las funciones vinculadas a la esencia del proceso, podemos decir que la participación popular al parecer no ha existido. En torno a participación los logros han sido escasos, a pesar de que ella significa la vinculación activa de los diversos actores sociales para despejar **el qué, el por qué, el para qué, el para quién y el cómo** del proceso de descentralización.

La coordinación de este proceso, por otra parte, ha sido un permanente reclamo que no ha tenido efectividad en la práctica. Tampoco en la planificación del proceso se han obtenido logros de ningún tipo. La planificación, en todo caso, ha sido una quimera que se postula en libros planes sin contenido real.

Naturaleza de la Descentralización.

Ahora, si nos preguntamos en torno a la naturaleza del proceso, es decir, **por su carácter y requerimientos**, entendemos que su naturaleza es de carácter sociopolítica, cultural, económico, técnica y administrativa.

Es **sociopolítica** por cuanto involucra a todos los actores de la vida social. Desde esta perspectiva, es un proceso que debería surgir como una necesidad para poder generar el compromiso que le daría viabilidad, permanencia y credibilidad en la base social. En este contexto, el proceso de descentralización se ha definido como una necesidad, y si eso es así, ¿es una necesidad de quién, para qué y para quiénes?.

La respuesta a esta interrogante pareciera ser obvia; pareciera que la descentralización es una necesidad de todos. Sin embargo, en la práctica se ha traducido en un proceso elitescos, de pequeños círculos intelectuales y políticos, vinculados fundamentalmente a la acción de gobierno o a conocidos intereses económicos de grupos provinciales y locales. Por ser elitescos el proceso no ha generado compromisos y, por lo tanto, no pareciera ser una estrategia válida para la transformación social.

Es de naturaleza **económica** por cuanto el proceso de descentralización afecta la estructura de la base económica nacional y regional, requiere la transferencia de recursos y exige su redistribución. La historia, en este sentido, es ampliamente conocida, al punto que se puede afirmar que uno de los problemas sustantivos del proceso es la carencia de recursos financieros para acometer el conjunto de importantes decisiones que demanda el proceso.

En relación a la naturaleza **administrativa**, el proceso involucra una normativa jurídica y una organización institucional para generarlo. En relación con la normativa, el proceso ha sido regulado mediante un conjunto de leyes a las cuales ya se ha hecho referencia en distintas exposiciones; pero, en todo caso, muchas de esas leyes son limitadas y existen carencias de otras como las de tipo financiero.

En relación a la estructura **institucional** existe un Ministerio de Estado para la Descentralización y una Comisión para la Reforma del Estado, cuyos representantes nos honran hoy con su presencia, demostrando así que existe algún interés gubernamental para darle continuidad al proceso. No obstante, opinamos que no existe una organización institucional con la suficiente fortaleza para asumir las exigencias de un proceso como el de descentralización.



Con esto quiero referirme no tanto a los órganos institucionales, sino específicamente a las Corporaciones de Desarrollo Regional, que han quedado al margen de este proceso. No obstante, ellas tienen un importante papel que cumplir: generar información para la acción, articulada a una base de datos; también están en capacidad de identificar, formular y promover proyectos con la rigurosidad exigida por quienes toman decisiones o por quienes asignan los recursos financieros. El vacío de información, así como la carencia de proyectos concretos y viables, ha sido caldo propicio para negar oportunidades al desarrollo de la provincia y al desarrollo local.

En relación a la naturaleza técnica del proceso de descentralización, es evidente que hemos avanzado. Los esfuerzos realizados por los Ministros de Estado y por gente que ha creído y se ha comprometido en el proceso, hacen que hoy en día se tengan mayores conocimientos y se formulen propuestas concretas que antes no se sabía cómo hacer. Sin embargo, debo expresar que se nota una carencia de participación activa de unas instituciones que están llamadas a cumplir un papel rector en el proceso; me refiero a las universidades del país.

Nuestras universidades se han quedado enclaustradas en intramuros y han dejado pasar enormes oportunidades de brindarle su apoyo al proceso. Nos complace la iniciativa de la Universidad de Los Andes por fundar el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Creemos que existe un diálogo pasivo entre las instituciones universitarias y los órganos del gobierno. Afortunadamente, este Centro de la Universidad de Los Andes parece que va a ser una honrosa excepción.

El Objeto de la Descentralización.

En cuanto al objeto de la descentralización, es decir, sobre qué incide, puede decirse que este proceso significa un cambio en la estructura administrativa del Estado; significa pasar de una estructura de carácter sectorial a otra de base socioterritorial y una transferencia real de competencias que han estado en manos del Poder Nacional.

¿Qué significa un cambio en la estructura administrativa del Estado?. Parafraseando al Dr. Francisco González, debemos comprender, en primer lugar, que el ámbito local es el marco legítimo para la acción administrativa diaria del Estado, de manera que las comunidades sean gestoras de su propio destino.

En cuanto al ámbito local, lo positivo de la descentralización ha sido la elección uninominal de alcaldes y concejales, y la separación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Estos cambios han facilitado gerenciar la administración del municipio y crear ciertos compromisos de quienes ejercen el Poder Local con sus electores. Pero, desde la perspectiva de la transferencia de competencias, este ámbito ha estado casi totalmente excluido de la práctica de la descentralización.

Desde el punto de vista económico los resultados de la descentralización para los municipios han sido poco perceptibles, dado que el aumento en la asignación del Situado Municipal es escaso y el ingreso de recursos propios depende de sus propias bases económicas, insuficientes en la mayoría de los casos. Además, existe una grave injerencia de los mandatarios regionales por cuanto éstos manejan la distribución del Situado Municipal en función de cierta discrecionalidad política.

En relación con el ámbito estatal, marco que vincula lo inmediato, lo local, con lo regional para generar un tamaño adecuado a las interconexiones entre el Poder Nacional y el Poder Local para realizaciones a escala intermedia, es evidente que ha sido el ámbito que mayores beneficios ha recibido de la descentralización.

En el ámbito estatal la elección directa de los gobernadores ha potenciado liderazgos reales y ha generado cierta capacidad gerencial, tradicionalmente negada por el centralismo. A través de la Ley de Descentralización le han sido otorgadas a los estados algunas posibilidades, que si bien es cierto están bien reglamentadas, no es menos cierto que la Ley es complicada para su instrumentación y bastante limitada en sus alcances.

Otro de los logros fundamentales de la descentralización para los estados ha sido el incremento del Situado Constitucional, que pasó del 15 al 20%. Pero, ¡cuidado! Este ha sido uno de los argumentos esgrimidos como logro sustantivo de la descentralización; sin embargo, en el caso del Estado Mérida, para ponerlo como ejemplo, el presupuesto consolidado apenas alcanza a superar el 1% en relación con el presupuesto nacional, siendo que Mérida tiene cerca del 3% de la población del país. Ello implica una conclusión: el proceso no ha sido generoso en el otorgamiento de recursos para la transformación social en este importante ámbito territorial.

Por supuesto, en los estados también se han cometido algunas equivocaciones, como la perniciosa tendencia de repetir la frondosidad de la burocracia tradicionalmente anquilosada en el Poder Nacional, y la pretensión de colocarse por encima de las competencias del Ejecutivo Nacional.

Por su parte, en cuanto al ámbito nacional se observan algunos hechos importantes para la descentralización: la creación de un Ministerio de Estado encargado de orientar este proceso, la creación de una Comisión Para la Reforma del Estado,

junto con sus respectivas filiales en cada una de las entidades federales del país, y la promulgación de un conjunto de leyes que regulan esta importante materia.

Sin embargo, frente a estos hechos pareciera que la acción del propio Estado venezolano es tímida, y a diferencia de la macrocefalia de la que hablaba el Dr. Brewer Carías, lo que a mi juicio existe es una parálisis decisional articulada a una cabeza reducida en un cuerpo territorial provincial hipertrofiado. Es evidente, en consecuencia, que el proceso encuentra serias resistencias y hasta relaciones antagónicas de carácter conflictivo, dentro de un sistema que se apoya fuertemente en la partidocracia y en los beneficios que el centralismo ha significado Para ciertos grupos sociales y para ciertos sitios.

Objetivos de la Descentralización

En relación con los objetivos del proceso, es decir, qué se espera lograr con la descentralización, creemos que la respuesta está asociada a la transformación de las estructuras políticas y socioterritoriales para construir un país sobre sólidas bases locales, que pudiera constituirse en el objetivo superior del proceso articulado a otros objetivos intermedios, a los cuales hizo referencia en su exposición el Dr. Marcos Avilio Trejo.



Los objetivos de un proceso de descentralización deben fundamentar la direccionalidad que se le desea dar al mismo, vinculados a una misión: lograr de manera eficiente y comprometida la transferencia de recursos del Poder Público nacional hacia los órganos del Estado y hacia las organizaciones de la sociedad civil establecidas en la provincia. Ello implica, a su vez, entender que en última instancia los objetivos se transforman en la expresión socio-política de los principios ayúo-teleológicos (sistema de valores y fines que sustentan al proceso) que configuran el Proyecto Histórico de sociedad, como respuesta pertinente normativa y estratégica a la situación de la realidad socioterritorial objeto del proceso de descentralización.

Las respuestas a estas interrogantes son difíciles de encontrar por cuanto, si bien es cierto que existe una abundante información documental producida por diferentes estudiosos de la materia, creemos que una de las debilidades del proceso es su carencia de objetivos claros y la ausencia de un Proyecto Histórico del país que queremos, en los que se enmarque un proceso de descentralización que pretende intervenir la naturaleza de base socio-política y territorial del país para su transformación.

Los defensores gubernamentales del proceso de descentralización han presentado el IX Plan de la Nación como el Proyecto Histórico Nacional, cuando en realidad es un documento lleno de planteamientos genéricos, enunciativo de políticas globales y sectoriales, con pinceladas territoriales, para constituirse en un discurso tecnoburocrático carente de contenido real. Es precisamente la definición del Proyecto Histórico Nacional, sobre la base de un conocimiento pertinente del país, uno de los objetivos que deberá adelantar el proceso de descentralización, si quiere lograr el deseado compromiso de la colectividad del país.

Definición: Una Propuesta Tentativa

Ahora bien, hechas las consideraciones precedentes, nos atrevemos a proponer una aproximación conceptual sobre la descentralización. Entendemos la descentralización como un proceso y una política de Estado, de naturaleza sociopolítica, cultural, administrativa, económica y técnica, que busca la transferencia del poder público hacia las bases provinciales y locales, de manera de construir un país más justo y sólido desde perspectivas sociales y territoriales.

Este proceso, al cual nos adscribimos, exige propósitos claros, decisiones oportunas y voluntad política firme de quienes tienen la enorme responsabilidad de conducirlo, si queremos que efectivamente se transforme en un instrumento eficiente de participación activa, que le devuelva a la provincia y a sus instituciones los fueros perdidos, y que conduzca a construir un país con sólidas bases locales.