

Avances Recientes del Proceso de Descentralización en Venezuela

*Dr. José Guillermo Andueza.
Ministro de Estado para la Descentralización*



Debo celebrar con gran satisfacción el inicio de las labores del Centro Iberoamericano de Estudios Provincias y Locales, que viene a darle apoyo teórico y metodológico al proceso de Descentralización. Es cierto que en las universidades venezolanas se explica lo que es el proceso de descentralización, pero muchas veces los profesores nos quedamos en el plano teórico y no descendemos a las realidades cotidianas, que son las que permiten explicar muchos procesos políticos, sociales y económicos.

Los expositores que me han precedido en estas Jornadas han dicho muchas cosas interesantes. He escuchado, entre otras cosas, que a veces es necesario hacer una aproximación a lo que entendemos por descentralización. Debo confesar que entre las numerosas dificultades que he encontrado en el desempeño de este cargo ha sido precisamente la disparidad de conceptos existentes sobre la descentralización. Podría decirse que cada gobernador y cada ministro tiene su propio concepto de descentralización. Aún cuando mi función en el Gabinete Ejecutivo es tratar de coordinar y armonizar políticas, suele uno encontrar dificultades para que se entienda lo que significa este proceso.

Aquí se ha señalado como una gran conquista política, y así lo es, la elección directa de gobernadores y alcaldes; sin embargo, esa conquista comienza a perder el atractivo que tuvo al principio. Es preocupante que a las últimas elecciones realizadas para elegir autoridades provinciales y locales, apenas concurren 20% de los inscritos en el sistema electoral. Ante esta situación, por lo tanto, es conveniente empezara reflexionar sobre dichas cifras.

¿Por qué, realmente, el pueblo venezolano pierde interés por las elecciones? Aquí se encuentra mucha gente joven y es posible que no recuerden que en las elecciones presidenciales de 1958 los votantes se levantaban a las 4:00 am para acudir a las urnas electorales. La abstención fue de apenas un 5 a 8% de la población inscrita en los registros electorales. Ahora vemos una tendencia contraria que tiene relación con un concepto electoral de la democracia. Se cree que democracia es simplemente acudir periódicamente a una mesa de votación. El sistema electoral es sólo un mecanismo para descubrir las preferencias electorales

del pueblo. Pero cuando se quiere convertir el fin de la democracia exclusivamente en votar, cosechamos los frutos de ese concepto erróneo.

La democracia tiene un contenido distinto; no consiste en votar cada cinco años y permanecer callados durante un período igual de años indiferentes ante las grandes decisiones que se adoptan en el país. Nuestra democracia no tiene mecanismos de participación, y por eso los hermosos programas de gobierno que se exhiben y se discuten en las campañas electorales luego son completamente olvidados, sin que el pueblo tenga mecanismos legítimos para exigirles a las autoridades que cumplan con lo que prometieron.

El proceso de descentralización no podemos ni debemos entenderlo como un simple reparto de cuotas de poder, como parecieran entenderlo muchos equivocadamente. El proceso de descentralización debe entenderse como un mecanismo para profundizar la democracia venezolana. Esta no es una frase hecha. ¿Qué se quiere decir con profundizar la democracia? Quiere decir devolverle al pueblo la decisión de su propio destino, y esto se consigue estableciendo mecanismos de participación ciudadana.



Si le damos ese sentido al proceso de descentralización, indudablemente que estaremos alcanzando un objetivo importantísimo. De allí que la primera falla que tiene la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público es que olvidó los municipios. Una coyuntura política circunstancial hizo que se motorizara el proceso a través de los gobernadores de estado, olvidando los municipios.

El municipio, como lo pauta la Constitución venezolana, es la unidad política primaria de nuestro sistema político. Es sobre el municipio que se debe edificar todo nuestro sistema político, social y económico. Además, a nivel municipal es mucho más fácil acercar el poder público a la gente. Las experiencias favorables que se ven en este proceso de descentralización han ocurrido en aquellos estados donde la comunidad ha tenido participación activa. En aquellos estados donde el

traspaso de competencias ha sido de carácter meramente oficial, eso no ha significado un cambio cualitativo en la democracia venezolana.

Las funciones transferidas son ejercidas por un gobernador en vez de un ministro, pero eso no significa ningún cambio de importancia si la comunidad no se involucra activamente. En tales casos las cosas siguen iguales a como eran bajo el dominio Poder central. Por el contrario, en aquellos estados donde se ha querido dar participación activa a las comunidades, sí han funcionado mejor los servicios públicos transferidos. En el Estado Mérida tenemos una experiencia favorable en el Hospital de Tucaní; en Maracay tenemos también una experiencia extraordinaria parecida en el Hospital de Los Samanes. En los estados donde las transferencias de servicios se han hecho sin participación de la comunidad los resultados han sido muy poco satisfactorios.

Debe comprenderse que el proceso de Descentralización tiene que tener entre otros objetivos la mejoría real de los servicios públicos. ¿Qué ganamos con transferir un servicio público a una gobernación o alcaldía si dicho servicio continua igual o peor que antes ?. Estas cosas deben mencionarse porque este es el foro adecuado para decir las, y porque el proceso necesariamente debe analizarse con criterios técnico-científicos.

El proceso de descentralización, además, conlleva un cambio del sistema electoral. Si el proceso es de naturaleza básicamente política, entonces debe cambiarse nuestro sistema electoral, y éste ha de ser distinto a nivel municipal, estatal y nacional. A nivel municipal la elección es personalizada. El elector puede estar en contacto directo con sus representantes y este contacto le otorga al gobierno municipal un cierto carácter de democracia directa. Mientras el municipio es más pequeño, esa relación entre gobernante y gobernador es mucho más intensa. Al alcalde lo conseguimos todos los días en la calle, o le podemos tocar la puerta de su casa a medianoche si tenemos algún problema. Esto no podemos hacerlo con un ministro que está en Caracas o con el Presidente de la República; ni siquiera lo podemos hacer con un gobernador. En consecuencia, todo esto exige replanteamiento a fondo de nuestro sistema electoral.

En cuanto al proceso entendido como descentralización administrativa también existen diferencias conceptuales. Hay quienes piensan que dicho proceso se soluciona con decretos o modificando leyes; que si el Ejecutivo Nacional emite un decreto se descentraliza el país, y eso no es cierto. Incluso, los mismos legisladores de 1989 comprendieron que eso no podía ser así, y establecieron en la propia Ley de Descentralización que el proceso era de carácter gradual. Este proceso no ha podido tener la propia velocidad en todos los estados del país debido a las profundas diferencias existentes entre ellos.

Es posible que un estado agrícola se interese porque la agricultura se descentralice, que se le transfiera al gobernador o a los alcaldes la facultad de fijar políticas agrarias en esa entidad federal. Pero un estado industrial evidentemente que no puede ser obligado a establecer una descentralización en materia agrícola, ya que su gobernador no está interesado en esa clase de competencia.

Podemos decir que cada gobernador, como tiene su propio concepto de lo que es la descentralización, ha elaborado su propio programa de descentralización en salud, en educación, en deporte, etc. Luego, esto no puede someterse a pautas rígidas. Además, el proceso de descentralización ha venido a acentuar, lamentablemente, las desigualdades económicas y sociales que ya existían en el país, y ha contribuido a mantenerlas. ¿Por qué ha sucedido esto?.

El Situado Constitucional, que es el principal mecanismo de financiamiento de los estados, tiene una forma de distribución muy simple: un 30% se reparte proporcionalmente entre los estados del país y el Distrito Federal, pero el 70% restante se distribuye en razón de la población de cada uno de ellos. Esto significa que los estados más poblados se llevan la mejor «*tajada*» del Situado, que son precisamente aquellos situados en el Centro-Norte de Venezuela.

Esta forma de distribución del ingreso público ha provocado que la población de los estados pobres del Sur emigre hacia el Norte, alimentando así la miseria de las grandes ciudades venezolanas. Otras de las consecuencias de esta forma de distribución del Situado es más grave aún, porque implica la vulnerabilidad de nuestra seguridad fronteriza. Nuestras fronteras están casi totalmente deshabitadas. Allí no existe presencia venezolana de alguna importancia y esa situación necesita correctivos urgentes.

Ahora bien, si aquí alguien llegara a proponer una distribución diferente del Situado Constitucional, es casi seguro que dicha propuesta fracasaría porque los estados más poblados impedirían que esa reforma se hiciera. Deberán, entonces, buscarse otros mecanismos.

De acuerdo con lo que se ha mencionado en estas Jornadas, pareciera que el proceso de descentralización está paralizado. Algunas estadísticas que pueden citarse muestran lo contrario, para lo cual tomaremos como base el año 1993, es decir, el año anterior al que nos correspondió asumir el gobierno nacional:

a) En materia de competencias exclusivas se habían aprobado solamente tres leyes en los estados del país hasta el año de 1993; para este momento tenemos cincuenta y cinco leyes aprobadas.

b) En cuanto a convenios de transferencia de competencias concurrentes, para 1993 no había ninguno firmado. Hoy tenemos catorce programas por aprobar en el Senado de la República.

c) En 1993 existían veintiséis programas de transferencia en elaboración; hoy existen ya treinta y cinco proyectos elaborados.

Pueden mostrarse estadísticas adicionales de igual tenor, pero comprendemos que la situación actual no es para alegrarse. Tenemos clara conciencia de que este es un proceso difícil, un proceso que se está desarrollando en medio, entre otras cosas, de una gravísima crisis fiscal. Conozco casos de otros países que cuando se han encontrado en crisis fiscal paralizan este tipo de procesos. Sin embargo, la descentralización debe continuar. Algunos querrán que marche con mayor velocidad, y eso está bien. Yo hubiera deseado, y creo que el Presidente Caldera también lo hubiera deseado, que el proceso marchara más aceleradamente, pero las circunstancias no están dadas para eso.

Debo decir, entonces, que el proceso de descentralización necesita un replanteamiento. En este sentido, la Comisión Permanente de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados ha comenzado a realizar los estudios pertinentes. Este es un proceso que requiere la participación y la colaboración de todos. No podemos incurrir en el mismo error de 1989, al pensar que se trata de un proceso cuyos únicos actores son los gobernadores de estado. Ahora debe incorporarse a los alcaldes, a las comunidades organizadas, a las universidades, a los sindicatos, etc.

Uno de los obstáculos más grandes que tiene la descentralización actualmente es la oposición abierta de los sindicatos, quienes aducen que si no se les pagan las prestaciones sociales al hacer la transferencia de servicios no están dispuestos a

que ella se realice. En consecuencia, los sindicatos también deben ser incorporados al proceso y éste debe entenderse en un sentido positivo, como un mejoramiento de la democracia venezolana y como un mejoramiento substancial de los servicios públicos.

El poder nacional colapsó en la prestación de los servicios públicos. Confieso que me preocupa cuando escucho a ministros dispuestos a ceder competencias sobre los servicios para así quitarse ese problema de encima. Si eso se ve así creo que al proceso no se le ha dado el contenido que debe tener y por eso vemos también cómo muchos gobernadores y alcaldes se niegan a aceptar que les transfieran competencias cuando perciben que se trata de una transferencia de problemas.

Además, la mayoría de los gobernadores y alcaldes saben que así el Ejecutivo les transfiera todos los recursos económicos que esos servicios tengan asignados en el presupuesto nacional, tales recursos serían insuficientes para mejorar los servicios transferidos. Es por esto que uno observa, con razón, por qué algunos gobernadores no se encuentran interesados en aceptar unas transferencias que tendrían un alto costo político. Esto es particularmente cierto si un determinado gobernador aspira a la reelección; él sabe que si no mejora los servicios que le transfiera el poder nacional, eso va a tener un elevado costo político que pagará en las urnas electorales.

Como ustedes pueden ver, la descentralización no es un proceso para académicos. Este es un proceso mucho más profundo, por lo que esperamos que el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales promueva este tipo de eventos, porque así las personas se nutren de la realidad de las cosas. Sobre la descentralización podemos tener bibliotecas completas, pero a veces esas bibliotecas sirven poco cuando hay que enfrentar un proceso que necesariamente ha de iniciarse poniéndose las partes de acuerdo sobre lo que es la descentralización.

Este es un proceso que tiene elevadas perspectivas. Es un proceso que debe irse fortaleciendo progresivamente, y que donde todos los sectores tenemos que poner una gran voluntad para vencer las resistencias. Todo cambio origina resistencias y este proceso indudablemente genera mayores resistencias, principalmente si se le concibe como un reparto de cuotas de poder. Si el proceso se percibe de esa manera, quienes detentan el poder central no estarán muy inclinados a cederlo parcialmente. Si el proceso se plantea exclusivamente en los términos de un reparto de poder, se enfrentará a grandes dificultades para su desenvolvimiento.

Por el contrario, si el acento de la descentralización lo colocamos en otras cosas, como en el mejoramiento de los servicios públicos, por ejemplo, puede tener mejores resultados. Estoy convencido de que los servicios públicos mejorarán en manos de los gobernadores y alcaldes, porque tendrán el control más directo de la comunidad. Esto será así en la medida en que el proceso esté acompañado de una real y efectiva participación ciudadana. Pero esa participación requiere, por otra parte, que la sociedad civil se organice. Si no existe sociedad organizada creo que hablar de participación es sólo una expresión teórica.

Siempre escucho que debe darse participación a la sociedad civil, pero ¿qué es la sociedad civil?. Este es un concepto de nuevas realidades. Si esa sociedad civil no se organiza, si no se estructura, si no hace valer sus derechos mediante una organización, nada significa en el proceso. Por este motivo, la descentralización sin participación ciudadana sería sencillamente la repetición de las viejas fórmulas de la democracia representativa.