

Reflexiones sobre el proceso de descentralización en Venezuela

MIGUEL NUCETE HÜBNER

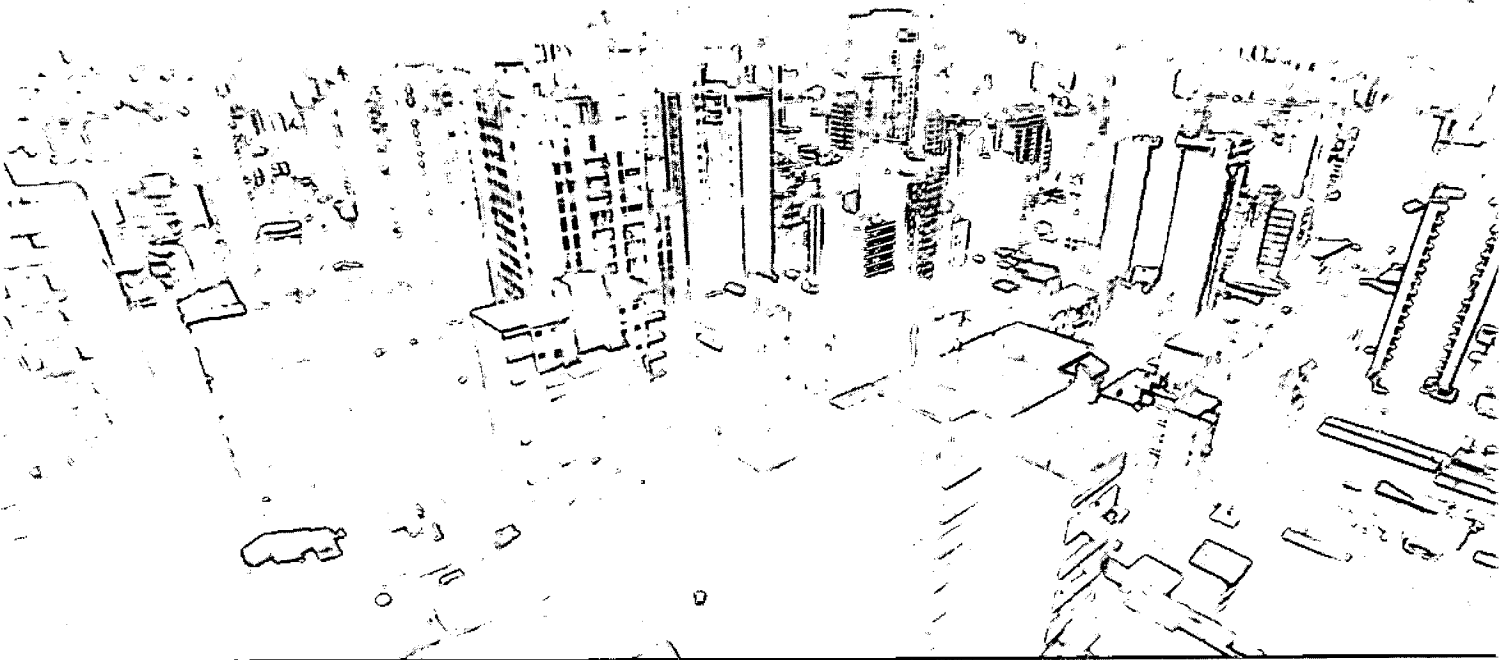
El proceso de descentralización en Venezuela, se inició en diciembre de 1989 con la elección de los Gobernadores y Alcaldes y la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Han pasado casi diez años de ese hecho trascendental para el país, creemos que es importante hacer unas reflexiones en relación a lo que han sido sus avances y limitaciones, y cuáles pueden ser sus perspectivas.

Avances

1. Ha originado una redistribución del poder político, el cual en 1989 estaba concentrado casi exclusivamente en Caracas. Se ha promovido, a través de la elección de los gobernadores y alcaldes, la formación de nuevos liderazgos que han contribuido en forma importante a cambiar el mapa político del país.
2. Ha habido una transferencia parcial de competencias concurrentes y de gran parte de las exclusivas a los estados¹.
3. Mientras el gobierno a nivel nacional ha seguido derrumbándose desde que este hecho se inició en la década del setenta, las gobernaciones y alcaldías se han fortalecido a partir del inicio del proceso de descentralización en 1989. En general, ha habido una mejora de la capacidad de gestión de los gobernadores y alcaldes, lo cual ha llevado a que muchas competencias asumidas por los estados, tanto concurrentes como exclusivas, usualmente han funcionado en forma mucho más eficiente que cuando estaban en poder del nivel central (ejemplos: carreteras, deporte, vivienda, aeropuertos, puertos, salud, transporte público). Para asumir esas responsabilidades, los gobernadores han creado entes descentralizados de diversas características. En el caso de las Alcaldías, en general son pocas las competencias adicionales que ellas han asumido, más bien el esfuerzo se ha orientado a ser más eficientes en las que siempre han venido realizando.
4. Los estados han estado invirtiendo, de acuerdo a estudio del IESA², en forma relativa 4 veces más que lo que invierte el poder central.
5. Ha existido una mayor continuidad y compromiso con el desarrollo de su estado y con el ciudadano, en la gestión de los gobernadores y alcaldes electos que cuando no lo eran. Al respecto, es importante mencionar que entre 1959 y 1989 el promedio de gestión de todos los gobernadores nombrados por los respectivos Presidentes de la República fue de 1,66 años³, lapso en el cual es imposible realizar una eficiente gestión, además de que la falta de continuidad que usualmente existía entre los gobernadores, aun de un mismo gobierno, afectaba negativamente los programas de desarrollo. A partir del inicio del proceso de descentralización, los gobernadores y alcaldes saben que tienen al menos tres años para gobernar, que se han convertido en muchos casos en seis por haber sido reelectos, lo cual permite pensar en función de plazos más largos.
6. La sociedad civil, aun cuando ello es incipiente en relación al potencial, ha tenido una mayor participación en la formulación y ejecución de programas y proyectos sociales.
7. El ciudadano ahora siente que el Estado está más cerca de él y que puede exigir y participar más en los procesos de toma de decisiones que lo afectan. Testimonio de esto es que una reciente encuesta nacional realizada por UCAB-IESA⁴, encontró que el proceso de descentralización tiene un 80% de aceptación en la población.
8. A nivel nacional, se han creado diversos mecanismos institucionales para fortalecer el proceso de descentralización (Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Ley de Asignaciones Especiales, Asociación de Gobernadores, Asociación de Alcaldes, Consejo Territorial de Gobierno, Consejo Nacional de Alcaldes).
9. Ha habido un incremento de recursos manejados por los estados y municipios, aunque insuficientes en relación a las competencias que han ido asumiendo.

Limitaciones

1. No ha existido, por parte del Estado, una política nacional de largo aliento que oriente el proceso, que permita enmarcarlo en una estrategia de desarrollo nacional y que garantice el funcionamiento de mecanismos ágiles que posibiliten la concertación intergubernamental de los tres niveles de gobierno.
2. El financiamiento de los estados, debido fundamentalmente a limitaciones legales, depende en un 90% del nivel central, lo cual de acuerdo a la experiencia internacional es un hecho ne-



gativo, pues en la medida que los niveles regionales (estados y municipios) tengan un porcentaje importante de financiamiento propio, es decir que haya corresponsabilidad fiscal, habrá mayor responsabilidad y autonomía del gobernante, mayor control por parte del ciudadano y mayor eficiencia en la gestión. En el caso de los municipios, a nivel nacional el financiamiento propio es en promedio del 60%; estudios del IESA² indican que en relación a las alcaldías no ha habido cambios sustanciales en el incremento porcentual del financiamiento propio con el proceso de descentralización.

3. Según estudios del IESA², se está empezando a crear una brecha fiscal a nivel de los estados, que de no generarse nuevas fuentes de financiamiento el proceso de descentralización puede ser gravemente afectado.

4. En algunas gobernaciones y alcaldías persisten el clientelismo, la burocratización y la poca continuidad técnica y administrativa; mientras éstos existan seguirá habiendo un manejo ineficiente y poco transparente de los dineros públicos.

5. Aun cuando ha habido avances en materia de control de gestión de los gobernadores y alcaldes, es necesario mejorarlo con una cada vez mayor participación de la sociedad civil. En este mismo sentido, deberá realizarse una reforma profunda a las asambleas legislativas, pues en general no han cumplido eficientemente con el rol que les corresponde de legislar, controlar y evaluar.

Perspectivas

1. La descentralización es una tendencia histórica mundial; Venezuela no puede ser ajena a ese proceso que hay que profundizar, pues está demostrado que a mayor descentralización mayor democracia y mayor eficiencia en la gestión del Estado.

2. Después de diez años de iniciado, el proceso de descentralización debería evaluarse con el objeto de conocer en profundidad sus fortalezas y debilidades. A partir de ello, debería elaborarse un pacto nacional para avanzar en el proceso de descentralización, lo cual implicaría posiblemente introducir cambios en los instrumentos legales, en los mecanismos institucionales de coordinación y en los mecanismos de financiamiento del proceso.

3. La Asamblea Nacional Constituyente va a ser un espacio para que se dé un debate sobre el proceso de descentralización. De allí van a salir decisiones que permitirán que éste avance, se detenga o retroceda.

MIGUEL NUCETE HÜBNER

Como Presidente de Fudeco y Comisionado de la Copre participó en la formulación de la estrategia que desencadenó el proceso de descentralización en Venezuela.

Notas

1. Competencia concurrente es aquella que puede ser realizada por más de un nivel de gobierno (educación, salud, vivienda popular, programas sociales, infraestructura regional entre otras). Competencia exclusiva es aquella que, de acuerdo a la Constitución, le corresponde a cada uno de los niveles de gobierno, o que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público le transfirió a los estados, o que la Ley Orgánica de Régimen Municipal le atribuyó a los municipios. Por ejemplo al Poder Nacional le corresponden la defensa nacional, la actuación internacional, la organización y régimen de las fuerzas armadas, la ejecución de obras públicas de carácter nacional entre otras; al nivel del estado le corresponde la organización de sus municipios y su división político territorial, la administración y mantenimiento de carreteras, puentes y autopistas, puertos y aeropuertos, el aprovechamientos de minerales no metálicos entre otras; al nivel municipal le corresponde los acueductos, cloacas, drenajes y el tratamiento residual de las aguas, la distribución y venta de electricidad, la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo urbano local entre otras.
2. Descentralización en perspectiva, Ediciones IESA – Fundación Escuela de Gerencia Social, 1998.
3. Mascareño, Carlos, exposición en la reunión anual del Grupo Jirahara, Barquisimeto 16/4/99.
4. De la Cruz, Rafael, exposición en la reunión anual del Grupo Jirahara, Barquisimeto 16/4/99.