

Una revisión histórica

La larga marcha por la descentralización

Pompeyo Márquez*



123RF

En Venezuela el poder municipal está vinculado a nuestros orígenes, nada tenemos que ver con comunas, sino con municipios y parroquias en la base del poder nacional

Se puede afirmar que así como el historiador Germán Carrera Damas habla de la larga marcha hacia la democracia, igualmente podríamos hablar de la larga marcha en la lucha por la descentralización.

Históricamente el inicio de este proceso lo podemos ubicar en la Constitución de 1811. Como es sabido, este texto fue inspirado tanto por la independencia norteamericana (1777) como en el principio de separación de poderes y soberanía popular de la Revolución Francesa (1789).

Según el historiador Elías Pino Iturrieta, Simón Bolívar en su crítica a la Constitución de 1811 expresada en el Manifiesto de Cartagena (1812), inicia el camino de la lucha entre federalismo y centralismo; y el constitucionalista Brewer Carías destaca las propuestas de Simón Bolívar en el Congreso de Angostura (1819) donde predominan las ideas centralistas.

Los diferentes despotismos y gobiernos autoritarios y personalistas que dominaron Venezuela durante el siglo XIX, después de la guerra de Independencia y de la separación de la Gran Colombia (1830), siempre fueron gobiernos centralistas: Páez, Monagas, Julián Castro, Guzmán, Cipriano Castro, Juan Vicente Gómez.

Pero el 10 de abril de 1911 se celebra, bajo la coordinación de César Zumeta, el Primer Congreso de Municipalidades de Venezuela. La colección del *Pensamiento político venezolano del siglo XIX*, coordinada por el historiador Ramón J. Velásquez, le dedica un tomo completo. En su introducción, Luis Salamanca expresa:

... el mencionado evento se produce en medio de un conjunto de condiciones políticas que de no existir hubieran

La descentralización era una exigencia del país, de su crecimiento económico, del desarrollo educacional y de sus fuerzas políticas, y del crecimiento de la población. Todo tendía a desconcentrar y descentralizar el poder.

hecho imposible su realización. Me refiero al equilibrio político inestable de los primeros 5 años de la dominación gomecista, que dejaba ciertos espacios libres para la acción política de grupos y personalidades con ideas y programas divergentes. (p. 20, 1983, Salamanca)

Y más adelante agrega:

Así desde el 19 de abril hasta el 31 de mayo de 1911 discutirán y ofrecerán soluciones intelectuales de la talla de José Gil Fortoul, ideólogo mayor del general J.V. Gómez en los primeros cinco años de su gobierno; Pedro Manuel Arcaya, Presidente de la Corte Federal; Laureano Vallenilla, quien se echará sobre sus hombros la responsabilidad absoluta de darle respetabilidad ideológica al despotismo gomecista, Pedro Emilio Coll, Delfín Aguilera, Luis Razetti, R. Bruzual López, Lisandro Alvarado, Eloy Guillermo González, Jiménez Arraiz, etc. (p. 20, 1983, Salamanca)

Ciertamente, en la historia de Venezuela encontramos muy pocas cumbres nacionales de la calidad de esta en la cual políticos, dirigentes e intelectuales reflexionan sobre los problemas nacionales y sus soluciones.

El año 1936 es considerado de una riqueza singular: contó con toda la oposición a Gómez que habían liderado los estudiantes desde 1912, con énfasis en las luchas del año 29, y lo que significó el *Plan de Barranquilla* (1931), para darle consistencia política y abrir nuevos caminos de lucha contra la dictadura militar donde caudillismo y latifundismo formaban una unidad.

En 1936 se colocan en el debate los grandes problemas nacionales entre los cuales están los atinentes al poder municipal. Andrés Eloy Blanco fue considerado un gran municipalista. Publicó un libro sobre el particular y fue miembro del Concejo Municipal del Distrito Federal. En esos años la elección de concejales la ejercían los varones mayores de veintiún años que supieran leer y escribir. La Asamblea de Municipalidades escogía la Cámara de Diputados y la Asamblea de las Asambleas Legislativas a los senadores, todo lo cual se monitoreaba desde el Ministerio del Interior y la presidencia de la República.

Los concejos municipales desempeñaron un papel en la lucha por el voto directo y la democracia, en especial el

Concejo del Distrito Federal donde se llegó a tener mayoría y la presidencia.

|| Así leemos en un material de la Copre:

Las políticas de regionalización y descentralización responden a la necesidad recibida por el Estado, de enfrentar los problemas que resultan de los excesos del centralismo en Venezuela. (p. 30, 1984, Copre)

Y se coloca el problema en los términos siguientes: “La descentralización es una continuidad para la Democracia”. (p. 30, 1984, Copre)

Luego de muchos años, en 1984, durante la presidencia de Jaime Lusinchi, se crea la Comisión para la Reforma del Estado (Copre).

La idea central era revisar el funcionamiento del Estado y proceder a su reforma. En primer plano estaba colocada la desconcentración de funciones y la descentralización, lo cual incluía la elección directa de gobernadores y de alcaldes, y luego incluyó también las juntas parroquiales.

Había una voluntad reformadora. Leamos a la Copre:

En resumen se puede constatar que no solamente se está movilizand o una buena proporción de la sociedad, sino que también el Estado se ve afectado por su propio desarrollo. En este caso se produce una doble evolución de las condiciones de funcionamiento de la administración pública.

La diferenciación del personal del Estado es el resultado de un proceso de modernización, pero paradójicamente, esa misma evolución que busca responder los retos del futuro, es la fuente de una contradicción interna que paraliza muchas veces a la administración pública y aumenta sus ineficiencias en razón de los permanentes diferencias de criterios a su interior y de la resistencia de la burocracia a modificar su forma de gestión. (p. 42, 1984, Copre)

Entonces se plantea la elección directa de gobernadores y alcaldes. No fue fácil lograrlo: hubo que vencer poderosos intereses.

La objeción fundamental era que se volvía a la instauración de los caudillos regionales, lo cual era visto con un len-

En 1936 se colocan en el debate los grandes problemas nacionales entre los cuales están los atinentes al poder municipal. Andrés Eloy Blanco fue considerado un gran municipalista. Publicó un libro sobre el particular y fue miembro del Concejo Municipal del Distrito Federal.

te decimonónico. No era posible que en una Venezuela que se modernizaba, en la que emergían movimientos que se denominaban de la sociedad civil, partidos políticos y una intelectualidad acorde con las ideas modernas que privaban en el mundo, se produjera tal retroceso.

Vencidas las objeciones que surgieron, entre las cuales estaban las que defendían al Estado centralista y la unidad del Tesoro, finalmente, bajo el impulso de un discurso de Carlos Andrés Pérez en el 23 de Enero con motivo del inicio de su campaña electoral, se aprobó una Ley de Elección de Gobernadores y luego, como ya señalamos, se extendió a la elección de alcaldes y juntas parroquiales con competencias en diversas áreas de la administración pública.

Más adelante fue dictada, también por Carlos Andrés Pérez, la *Ley orgánica de descentralización y transferencia de competencias del poder público*, que entraría en vigencia el primero de enero de 1990. En su artículo primero, leemos:

La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa; delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados; determinar las funciones de los gobernadores como Agentes del Ejecutivo Nacional; determinar las fuentes de ingresos de los Estados; coordinar los planes de inversión de las Entidades Federales con lo que realice el Ejecutivo Nacional en ella, y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.

Bajo el gobierno de Ramón José Velásquez, el 19 de noviembre de 1993, se dicta el Reglamento Parcial Número 1. Su artículo primero señala:

La iniciativa en la transferencia de los servicios que presta el Poder Nacional a que se refiere el artículo 4o de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público corresponde tanto al Gobernador de cualquiera de los Estados como al Ejecutivo Nacional.

La descentralización era una exigencia del país, de su crecimiento económico, del desarrollo educacional y de sus fuerzas políticas, y del crecimiento de la población. Todo tendía a desconcentrar y descentralizar el poder. Ya el Estado cen-

tralista había devenido en una asfixia para el cumplimiento de sus fines. Es así como se crean, al principio, las corporaciones de desarrollo: Corpozulia, Corpoades, Corpocentro, Corpollanos y, la más importante, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), porque anunciaba como perspectiva el aprovechamiento racional de los recursos de la zona: hierro, bauxita, carbón, cemento; el desarrollo de las industrias básicas para el procesamiento y obtención del acero y el aluminio; el desarrollo de las potencialidades de los ríos Orinoco y Caroní, y los programas de electrificación como el iniciado con la central hidroeléctrica *Raúl Leoni* en Guri.

Pero ya no eran suficientes estas corporaciones, ni las funciones que se les delegaban desde el poder central. Era necesario dar un paso más de avance y proceder a la descentralización de funciones que abarcaban áreas tales como la educación, la salud, la administración de puertos y aeropuertos, el sistema vial, entre otras.

El balance que se puede hacer de estas medidas es muy grande: se desarrollaron líderes regionales y locales, se atendían problemas básicos de la población. Había un crecimiento de la pequeña y mediana industria. Se diversificaba la economía y se impulsaba, como lo evidenciaba el hecho de que de cada cien dólares que ingresaban al país, 36 provenían de exportaciones no tradicionales y solo 65 del petróleo. Compárese con el momento actual cuando solo son cinco por concepto de exportaciones no tradicionales y 96 del comercio de hidrocarburos, acentuándose la dependencia alimentaria y la dependencia petrolera.

III

En la actualidad, al margen de la Constitución, se ha querido construir un llamado *poder comunal* que intenta suplantar a las gobernaciones y alcaldías.

El ministro del flamante poder popular informa, después de realizar un censo, que existen cerca de mil comunas y el diario *El Nacional* (9/9/13) registra la existencia de comunas de bolsillo a las que se les asignan recursos que no se sabe dónde van a parar.

Estamos en plena era del populismo, política esta que no se puede practicar si no hay recursos, y este Gobierno ha tenido respaldo popular y una enormidad de dinero procedente de la renta

El llamado gobierno comunal coloca en manos del Ejecutivo, en este caso del Presidente, toda la dirección de la administración. De nuevo la lucha por la democracia está unida a la lucha por la descentralización.

de los hidrocarburos, beneficiándose de un alza que ubica el barril de petróleo en US\$ 107,00.

El año 2009 Chávez dicta otra *Ley de reforma parcial de la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público*. Allí se establece el principio de la reversión “por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia” (Artículo 8, capítulo II).

El año siguiente, el 29 de diciembre de 2010, Chávez firma el ejecútense a la *Ley orgánica del poder popular* “para que los ciudadanos ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la conformación de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del Poder” (art. 1).

En su artículo 27 establece:

La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.

Como se podrá observar, la idea es liquidar en la práctica los poderes estatales y municipales, y crear un poder paralelo a los establecidos en la Constitución nacional.

El decreto que crea el *poder comunitario* es, como otros tantos, inconstitucional. Rompe con la estructura que establece la Constitución vigente que establece un poder nacional, un poder regional y un poder municipal. En Venezuela el poder municipal está vinculado a nuestros orígenes, nada tenemos que ver con comunas, sino con municipios y parroquias en la base del poder nacional.

Como se desprende del citado decreto, la comuna trata de suplantar las competencias y atribuciones de los poderes regionales y municipales.

A propósito de las elecciones para alcaldes y concejales del 8 de diciembre de 2013, los candidatos de la Mesa de la Unidad Democrática deben rechazar con firmeza las pretensiones expresadas por

Aristóbulo Isturiz de que él será el gobernador que desmontará esos poderes establecidos por la Constitución nacional y en su lugar llevará adelante el plan del *eterno comandante*, de la creación de un poder comunal que forme parte de sus delirios sobre el *socialismo del siglo XXI*, que en la práctica es un modelo fracasado y una verdadera involución histórica de la década de los ochenta del siglo XX, cuando se plantea con gran fuerza el tema de la descentralización.

IV

Con la llegada de Hugo Chávez al poder se ha producido una involución. El rostro del Estado centralista, aparejado al autoritarismo y autocratismo militarista, vuelve a aparecerse. En lo que se había avanzado en estos aspectos se da marcha atrás. Y a nombre de un Estado comunal se quitan atribuciones a los gobiernos regionales y municipales.

El llamado gobierno comunal coloca en manos del Ejecutivo, en este caso del Presidente, toda la dirección de la administración. De nuevo la lucha por la democracia está unida a la lucha por la descentralización.

El constitucionalista Brewer Carías, en su interesante ensayo constitucional que precede la edición *Las constituciones de Venezuela*, hace esta periodización del Estado autocrático: (1901-1935) (1936-1945).

Habría que añadir dos nuevos periodos: 1948-58 y 1998 hasta el presente.

Dice Allan Brewer Carías:

...con la entrada del general Cipriano Castro en Caracas, al frente de la Revolución Liberal Restauradora, se va iniciar un giro completo en el panorama institucional y político del país, que conducirá al predominio nacional de los caudillos regionales del centro, a la eliminación del propio caudillismo regional y, con él, de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) y de la forma federal del Estado; a la extinción de las guerras civiles que solo el caudillismo regional podía provocar y a la integración política nacional mediante el establecimiento del Ejército Nacional como soporte del poder central. En esta tarea, la dictadura de Juan Vicente Gómez desde 1908-1935 sin duda fue decisiva. (p.92, Tomo 1, 2008, Carías).

*Analista político.