



## **Balance y Perspectivas de la Descentralización en Venezuela**

**Francisco González Cruz**  
**Coordinador de la Universidad Rafael Urdaneta, Extensión Valera**

### **Ganar la Opinión Pública**

Con toda seguridad, al hacer un balance de la descentralización en Venezuela, el hecho de mayor trascendencia es el avance que ha tenido en la opinión pública, a pesar de los ataques iniciales por parte de algunas personalidades del país y al frío inicial de los medios de comunicación.

Este vacío de opinión positiva en torno al tema desvelaba a los partidarios de la descentralización y de una más justa distribución territorial del poder. Hoy la situación está cambiando rápidamente y tanto en los diarios de mayor circulación nacional, como en los de provincia (donde ya habían ganado espacio) como en los medios radiales y televisivos, avanza el tema de manera indetenible.

Antes los representantes de las Copres y otros entes estatales para la descentralización éramos solitarios peregrinos reuniéndonos y estudiando estos asuntos. Mientras tanto apenas la COPRE Nacional hacía algún eco en Caracas. Ahora proliferan los eventos sobre estos temas, con la particularidad de que la mayoría de ellos son en Caracas y siguen el modelo centralista, panelistas y asistentes sólo de la capital. Se nota la ausencia general de los verdaderos actores de la provincia.

La polémica surgida en la oportunidad de la devolución por parte del Presidente de la República al Congreso Nacional de la Ley que establece los mecanismos de participación de los estados y municipios en puesto General a las Ventas al Mayor y Consumo Suntuario y establece el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, fue muy conveniente pues puso en las primeras páginas de los diarios y en espacios privilegiados de los noticieros radiales y televisivos, el tema de la descentralización. Muchos medios aprovecharon el tema para ilustrar sobre este proceso.

El tema de la descentralización en Venezuela avanza de manera indetenible actores fundamentales del país lo incorporan a la agenda de sus prioridades. La Conferencia Episcopal emitió una declaración sobre la necesidad de avanzar en el proceso. La quincuagésima Asamblea anual de FEDECAMARAS culminó con una declaración que incluye la recomendación de «continuar aceleradamente la descentralización y

estimular el desarrollo regional». Articulistas de prestigio, todos los días, están ahora sobre el tema.

Falta aún mucho camino que recorrer en la tarea de convencer a los diversos factores de poder en Venezuela y al pueblo en general, sobre la conveniencia de la descentralización. La Agenda Venezuela, por ejemplo, no privilegia este asunto de la manera como debería, sin embargo es muy importante ver cómo las agencias multilaterales establecen como uno de los requisitos para el otorgamiento de líneas de financiamiento en importantes servicios públicos, que estos sean administrados desde los estados y Municipios.

La tarea de ganar la opinión pública y el interés de los grandes grupos de presión del país no se ha ganado aún, pero el balance es positivo y las tendencias son muy esperanzadoras.

### **El Gobierno Central: Ser y No Ser**

Se afirma que Venezuela es un país sin proyecto de Nación, sin proyecto de Estado y sin proyecto de Gobierno. Es muy grave esta ausencia de definiciones para todos los sectores del país. Las que se están dando ofrecen una imagen parcelada y tímida. En el tema de las medidas económicas, por ejemplo, se nota que se han tomado «porque y mas remedio», por que es una «medicina amarga» que es necesario tomar. Apenas el actual Ministro de Cordiplán ofrece al país una imagen convincente, pero que en general se tiene una apreciación que en el alto gobierno no existe una idea clara del sistema político o del modelo económico, o, menos del modelo de Estado que se quiere.

Esta ausencia de definiciones se nota perfectamente en el tema de la descentralización, pues no existe una «política» a este respecto. Cada ministerio anda por su lado, cada instituto autónomo por el suyo, las gobernaciones luchan también con base a sus propias prioridades o apreciaciones sobre el proceso, y los municipios actúan de la misma manera.

Se tiene la impresión que algunos de los ministerios o servicios nacionales han adoptado la descentralización «por que no hay mas remedio», pero una visión global, holística, sistémica, de la manera como se van a administrar los servicios públicos y la distribución de competencias y servicios entre los diversos niveles político-territoriales, no se tiene.

El proceso tiene sus dolientes en las Gobernaciones de Estado y mientras las COPRES Estadales y otros organismos provinciales para la descentralización se han reunido más de treinta veces, los órganos del poder nacional no lo han hecho nunca y aún existen entes nacionales que prestan servicios descentralizables que ni siquiera han designado un funcionario para coordinar estos asuntos.

Hasta la fecha la descentralización ha avanzado gracias a la iniciativa de los gobiernos estadales y no existe ni un solo ejemplo de un ministerio o instituto autónomo que por propia iniciativa proponga el proceso.

Por otra parte algunos entes nacionales consideran a la descentralización como el mecanismo para «pasarle el muerto» a los estados y municipios. Servicios que no funcionan, colapsados, irremediamente podridos, antes de ser eliminados o reinventados, se plantean la descentralización como un mero ejercicio de transferir el problema o escurrir el bulto hacia otros niveles territoriales. Esto es reducir un asunto del más alto interés nacional, como lo es la redistribución territorial del poder, la profundización de la democracia y la potenciación de las posibilidades

reales de participación, el uso más adecuado de las potencialidades nacionales y la reestructuración a fondo de la estructura de los servicios públicos, a un mecanismo para eludir responsabilidades.

Existen algunos ministerios que han planteado interesantes fórmulas para hacer de la descentralización un proceso cooperativo y concertado para mejorar los servicios, como el Ministerio de Educación, por ejemplo, pero se nota que es por iniciativa del Ministro actual, más que por una política de orden nacional.

No existe ningún mecanismo efectivo de coordinación del proceso entre los organismos del poder nacional, ni entre estos y los gobiernos regionales y locales. De manera que hoy se puede afirmar que, a pesar del avance en algunas áreas, el Gobierno Nacional continúa sin orden ni concierto en materia de descentralización.

Pero la carta mediante la cual el Presidente de la República regresa la Ley del FIDES al Congreso es toda una «declaración de principios» en torno al tema de la descentralización. Aún cuando existe allí una formal aceptación del proceso, en el oficio se extienden una serie de consideraciones para negarle a los estados y municipios la posibilidad de participar en el producto de los impuestos al consumo, originariamente de los estados y, en general se plantea la inconveniencia de darle mayores recursos a los entes territoriales por la posibilidad de que escapen a los controles ordinarios y den lugar al despilfarro.

La carta del Presidente pone en evidencia el criterio prevaleciente en las altas esferas del Poder Nacional de que los estados y municipios «despilfarran» los recursos y son ineficientes, como si el colapso del sistema político no tuviese su origen precisamente en el deterioro del poder central y en su alta ineficacia, demostrada en el solo hecho de que ha administrado millonarios recursos con los tristes resultados de un país quebrado y una población viviendo en condiciones de pobreza. Por otra parte, como si no fuese precisamente en algunas gobernaciones y en algunas alcaldías donde se están experimentando novedosas y eficaces formas de administración de los servicios públicos.

### **Luces contra el Centralismo**

Ya existen escuelas oficiales donde uno se encuentra con procesos de calidad. Escuelas hermosas, aulas bien dotadas de recursos para el aprendizaje, maestros activos, niños contentos. Son las escuelas integrales de Mérida, o las solidarias de Aragua, o las activas de Bolívar, o las participativas del Zulia o las escuelas Modelo de Trujillo. Todas iniciativas tomadas desde los gobiernos estatales, muchas veces a pesar del Ministerio de Educación (hoy existe otra actitud desde el Ministerio).

Existen hospitales públicos que funcionan adecuadamente. Y sistemas de salud bien gerenciados. En Lara existen experiencias muy importantes que ponen en manos de la comunidad organizada servicios odontológicos. En Falcón se municipalizaron los servicios de salud y funcionan mucho mejor. Todas estas son iniciativas desde los estados.

Puertos que funcionan, salinas que antes daban pérdidas que ahora producen, aeropuertos seguros y cómodos, carreteras bien mantenidas, agricultores productivos gracias al crédito oportuno y barato, pequeños y medianos empresarios que reciben asistencia técnica y crediticia, casas bien hechas para la gente pobre, servicios educativos y de salud bien administrados con participación municipal, centros de calidad para la atención al menor y a los ancianos y muchos otros ejemplos a lo largo y ancho del país.

Son hechos concretos que representan ejemplos creativos, diversos y heterogéneos sobre la manera cómo se pueden administrar servicios públicos de manera eficaz y eficiente. El país cuenta con una muestra amplia y variada sobre la manera de gerenciar servicios públicos que funcionan. No son muchos ni lo suficientemente extendidos. Aún son muchos los estados donde predominan el clientelismo y los vicios que se quieren combatir, pero ya es claro que aquellos temores iniciales de la disolución del estado, el despilfarro de los recursos, la extensión de los vicios y la generación de graves procesos caudillescos regionales se comienzan a disipar. No lo han hecho peor que el gobierno central, los alcaldes y gobernadores. Antes por el contrario, existen muchos ejemplos que estudiar sobre aciertos que invitan a la creatividad.

Hoy la comunidad venezolana, las comunidades regionales y las locales tienen un variado «menú» donde ver y comparar con sus propias realidades. Y preguntarse por qué determinado alcalde o gobernador, con un determinado presupuesto, logran tales o cuales resultados, mientras otros pasan desapercibidos o son notorios por lo poco a nada que hacen.

Considero que este marco comparativo es clave. Sobre todo porque en el éxito o el fracaso de tal o cual gestión tiene mucho que ver la propia elección que la gente ha hecho. Hoy los venezolanos tenemos ejemplos buenos y malos, de todos los colores y en los cuatro puntos cardinales del país. Y la gente empieza a buscar información de los porqué, cómo, con cuánto y con quienes se han logrado resultados.

### **Financiamiento: el Talón de Aquiles**

Los tumbos que ha dado el FIDES son la punta de un «iceberg» que puede hundir el proceso de la descentralización. Da la impresión de que son muchos y muy poderosos los personajes que parecieran ignorar el porqué de este mecanismo financiero.

Al arrebatárle la competencia tributaria en materia de consumo a los estados, por mandato del Congreso de la República en aras de las dificultades financieras de la República y de tecnicismos relativos a la recaudación de tal impuesto, se consideró justo devolverle la mitad a los estados, con una pequeña participación municipal. Un veinte por ciento por la vía del Situado Constitucional y el resto, el treinta por ciento, para reforzar la descentralización mediante un mecanismo intergubernamental.

Primero tardó mucho el Gobierno en designar el directorio para poner a marchar el FIDES, luego, cuando lo hizo, designó un Presidente absolutamente desvinculado de la descentralización. Más tarde corrigió el entuerto, el FIDES se convierte en un mecanismo ágil y eficaz, pero le niegan los recursos. Ahora se aprueba en el Congreso una Ley que pone en evidencia la ignorancia de estos antecedentes y se convierte en una mezcla de fondo compensatorio que premia la ineficacia, desvirtúa los mecanismos de distribución de los recursos y disminuye el financiamiento a los estados, dueños originarios de ese impuesto.

Para peores penas, al Presidente de la República se le ocurre devolver esta Ley al Congreso con los peregrinos argumentos de que los estados y municipios no pueden participar en el producto de los impuestos nacionales, que no puede existir un fondo **intergubernamental**, que los estados y Municipios van a despilfarrar esos recursos que debe eliminarse el FIDES.

Esta actitud de regateo para financiamiento de la descentralización pone también de manifiesto en las grandes dificultades que están atravesando aquellos estados que asumieron los servicios de salud, cuando el Ministerio de Sanidad no vía o

retarda los envíos de los recursos correspondientes a las alícuotas para cubrir costos de los servicios, tal como explícitamente lo contempla la LODDT.

Estas trabas en el financiamiento están causando daños muy graves para la credibilidad en un proceso que es sustantivo para la modernización del sistema político venezolano.

Por otra parte, otra señal de este comportamiento centralista del Gobierno Nacional es la política para la administración los programas sociales, pues solo gracias a la presión de los Gobernadores y Alcaldes han sido incorporados, a regañadientes, entes territoriales menores a la coejecución de estos programas, venciendo la resistencia del Ministerio de la Familia y de la Juventud.

Los únicos avances efectivos en materia de financiamiento se deben, por una parte al incremento del Situado Constitucional que previó la LODDT. Por la otra, en el incremento de los recursos regionales gracias a la eficaz administración, en algunos estados, de las competencias exclusivas transferidas y los procesos de privatización.

### **Lo mejor: las Vanguardias Regionales**

Lo mejor del proceso de descentralización está seguramente en la potenciación, que se nota en las vanguardias regionales y locales. Nuevos grupos políticos, empresarios emergentes, profesionales competentes, organizaciones sociales de solidaridad, experiencias institucionales novedosas, audacia gerencial de los asuntos públicos y otros fenómenos se están experimentando a lo largo y ancho del país.

El cuerpo nacional se integra cada día más y ya no es solo Caracas la que cuenta a la hora de las decisiones. Es un proceso de surgimiento de las elites provinciales que aún tímido y hasta prudente, pero que debe crecer y tomar mayor fuerza y audacia poco a poco, especialmente cuando se demuestren con hechos la capacidad gerencial existente.

La capacidad técnica y de negociación crece en la provincia venezolana. No solo por el desarrollo de vanguardias profesionales, centros de educación superior, grupos de Investigación y de acción, organizaciones y redes de solidaridad, sino porque los ejemplos de buena administración de servicios públicos están proliferando.

La puesta en manos locales y estatales algunos servicios está potenciando la calidad gerencial y la creatividad en la provincia. Se plantean nuevos retos para la gerencia pública creativa, participativa y descentralizada. Se inventan formas para hacer rendir los recursos y que estos se traduzcan de verdad en mayor atención a los usuarios.

### **Balance en el Activo: El Liderazgo de Algunas Gobernaciones y Alcaldías. El Pasivo: El Desorden Centralista.**

Quiero afirmar con toda responsabilidad aún no puede ser juzgado el proceso de descentralización. Voces negativas se levantan para exagerar defectos. O se callan hora de reconocer aciertos. También hay voces que exageran los resultados iniciales. Existen muchos intereses en juego que quieren poner desde ya en evaluación final el proceso. Este es un camino, un **proceso** gradual y progresivo que vale la pena caminar... e ir evaluando.

Hacer un balance a esas alturas es temerario, pues son muchas las gobernaciones y alcaldías que parecieran ignorar la descentralización y, en particular, sus exigencias en cuanto a desterrar los vicios del centralismo tales como la partidización, el

populismo y el clientelismo. También son muchos los obstáculos del centralismo. Por otra parte es muy grave la ausencia de una política nacional favorable al proceso de una redistribución territorial del poder.

Justo es decir que en aquellos estados que han sido audaces a la hora de inventar fórmulas modernas, participativas, descentralizadas y desburocratizadas de administrar los servicios, se muestran a la comunidad nacional experiencias exitosas, a pesar de la crisis sobre la cual ha cabalgado la descentralización en Venezuela. Esos son ejemplos a seguir.

Pienso que en el Activo de este balance inicial hay que colocar a aquellas gobernaciones y alcaldías, en aquellos servicios que hoy prestan a la gente buenos servicios a costos razonables.

No se puede decir lo mismo, lamentablemente, en cuanto al Poder Nacional. En general predomina la desconfianza, la ausencia de definiciones, la sospecha sobre el proceso y la ausencia de políticas definidas.

El sector salud, gracias al colapso de los hospitales y la incapacidad de respuesta del Ministerio de Sanidad, fue el pionero, junto con el deporte. Este último más por convenios previos acordados con el gremio de entrenadores que por una voluntad política de descentralización. En Sanidad ha existido continuidad y perseverancia, pero los problemas han estado presentes y amenazan la continuidad.

El Ministerio de Educación parece que se dio cuenta que desde la Esquina de Salas ya no podía con ese monstruo burocrático y desde allí se inicia un interesante programa de apoyo a las iniciativas municipales y estatales para el mejoramiento de la calidad de la educación. Ahora se diseñan políticas para la descentralización del servicio. Sin embargo no será fácil, por el peso de los gremios, especialmente de las cúpulas sindicales, por las complicaciones burocráticas y por los intereses clientelares en juego (las nóminas de educación han sido el suelo más fecundo para el crecimiento del clientelismo en Venezuela).

El Ministerio de Agricultura y Cría estrena políticas de descentralización, en medio del desorden institucional más atroz. Sin embargo es un avance que ya en este sector se tengan políticas concretas y se esté dispuesto a transferir el servicio a los estados.

En el resto de los organismos nacionales con servicios descentralizables no se nota interés alguno, a pesar de los discursos.

El Ministerio de Relaciones Interiores, llave en el Poder Nacional de la descentralización, no muestra interés verdadero en los avances del proceso, en cambio es muy activo en el señalamiento de los peligros que este encierra.

En consecuencia, en el pasivo de la descentralización es justo anotar al Poder Nacional.

### **Perspectivas: Se hace Camino al Andar**

Al no existir una política nacional para la descentralización, la marcha del proceso la darán los liderazgos regionales y locales, sea gracias a la transferencia de aquellos servicios en los cuales el Poder Nacional es flexible, sea por el montaje de servicios paralelos. También puede avanzar el proceso por el colapso de los servicios administrados por el poder nacional.

Las perspectivas de la descentralización en Venezuela, como las perspectivas en todos los órdenes de la vida nacional, están signados por la incertidumbre de una Nación que no ha logrado definir su **visión**, su sueño y, en consecuencia, su modelo económico y su sistema político.

Las perspectivas de la descentralización, confiemos, marchará según los caminos que tracen, con su trabajo, las vanguardias regionales y locales.