

Descentralización del Estado venezolano hacia la autonomía de las regiones, 1984-1989

Ana Alejandra Quintero¹
Daniel E. García Diquez²

Recibido: 04/02/2020

Aceptado: 12/04/2020

RESUMEN

El objetivo principal de este trabajo es analizar el proceso de descentralización del Estado en Venezuela, siendo concebido por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como una vía rápida para lograr desconcentrar el poder nacional en Venezuela, debido al agotamiento del modelo que se venía aplicando no sólo en este país sino en América Latina, a finales de la década de 1980.

Palabras clave: Descentralización, Estado, desconcentración, Venezuela

¹ Licenciada en Historia (Universidad de Los Andes, ULA, Venezuela); M.Sc. en Historia de Venezuela (Universidad de Los Andes, ULA, Venezuela). Doctoranda en Ciencias Humanas (Universidad de Los Andes, ULA, Venezuela). Investigadora en Ciencias Sociales. Asistente editorial de la revista Agroalimentaria, Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo» (CIAAL-EAO), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, Tlf. +58 274 2401031; email: analejandraquintero.1982@gmail.com.

² Licenciado en Historia (Universidad de Los Andes, ULA, Mérida, Venezuela); M.Sc. en Historia de Venezuela (Universidad de Los Andes, ULA, Mérida, Venezuela). Doctorando en Ciencias Humanas (Universidad de Los Andes, ULA, Mérida, Venezuela). Investigador adscrito al Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (GRID-FACES-ULA). Editor Histórico del Archivo Histórico de la Universidad de Los Andes (AHULA), (Secretaría ULA). Tlf. +58 416-1376962, email: danielinfern@gmail.com.

Decentralization of the Venezuelan State towards the autonomy of the regions, 1984-1989

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the process of decentralization of the State in Venezuela, being conceived by the Presidential Commission for the Reform of the State (COPRE) as a fast way to achieved centralization of national power in Venezuela, due to the exhaustion of the model that It was being applied not only in this country but in Latin America, in the late 1980s.

Key words: Decentralization, State, deconcentration, Venezuela

Introducción

Uno de los hechos más significativos que ha trascendido en la historia venezolana, es sin lugar a dudas que Venezuela estaba estructurada al nivel administrativo y en el nivel de los poderes públicos en el centralismo de Estado, al igual que en el ejercicio político. Por tanto, la descentralización del Estado vendría a ser una importante herramienta de las reformas diseñadas por la Comisión Presidencial para la Reforma de Estado (COPRE), creada en 1984 durante la gestión del presidente Jaime Lusinchi, buscando dar respuesta no sólo a la situación económica y social de la población venezolana en general, sino además en términos de sus derechos políticos y una efectiva participación.

La descentralización fue considerada como la vía de acceso para lograr la desconcentración del poder nacional en Venezuela. Hasta 1988, con sólo dos tarjetas electorales en la elecciones presidenciales (una grande y otra pequeña), se elegía no sólo al presidente de la República sino también a los senadores, diputados nacionales y regionales, así como concejos municipales.

Este proceso representó, tanto para Venezuela como para América Latina, un elemento importante debido al agotamiento del modelo de Estado y gobierno que había en la región. En primera instancia se

pretendió modernizar el Estado para que éste no dependiera exclusivamente de entes centrales.

Con esta investigación se persigue analizar el proceso de descentralización en el caso venezolano, sobre todo como una propuesta fundamental de la COPRE, en el periodo 1984-1989.

1. La descentralización como reforma de Estado en el caso venezolano

La descentralización se entiende como un conjunto de procesos y mecanismos que se pueden definir como una serie de cambios en las estructuras del Estado o Nación, con lo cual se pretende que las regiones entendidas como Estados, regiones, provincias, municipios y otros tipos de denominaciones político-territoriales, tengan autonomía en sus gestiones o maneras de gobernarse, sin estar aislados del poder central, para que así teóricamente el Estado central transfiera competencias tanto económicas, como políticas y administrativas en diversas áreas, como por ejemplo, salud, educación, vialidad y servicios públicos, como una manera de delegar a estas regiones responsabilidades que anteriormente eran asumidas por el Estado centralizado. Sobre este particular se puede destacar que:

...la descentralización que se refiere no a políticas individuales, sino a paquetes de reformas institucionales que incluyen medidas de diferente índole (reformas administrativas, fiscales, electorales, etc.) y persiguen objetivos muy diversos de legitimación y distribución. Con la implantación de estos paquetes se produce una relocalización de la regulación estatal y, al mismo tiempo, la creación de nuevos hábitos y pautas de legitimación. Con respecto a estas dos dimensiones es como el proceso descentralizador se articula en mayor o menor medida con el ajuste estatal de sus diferentes etapas³.

Se podría explicar el proceso de descentralización, como la vía más expedita para la reforma del Estado, y así propiciar que éste funcione de manera más efectiva y cercana a la sociedad. «La descentralización es un fenómeno originado por la dinámica de rechazo que se ha generado hacia el Estado centralizado; (...) Con la descen-

³ Hengstenberg, Peter; Kohut, Karl; y Maihold, Günther. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad - Sociedad Alemana de Investigación en América (ADLAF), 1999, p. 372.

tralización se amplían los canales de comunicación y a su vez se rompe con la unicidad política»⁴

La descentralización como política, posee la característica de ser un proceso uniforme que se gestó en América Latina debido al agotamiento del modelo de Estado y gobierno que había en dicha región. Con las reformas institucionales se pretendía lograr un Estado modernizado no centralista que no dependiera de los órganos centrales, para afrontar o resolver los problemas de las regiones o Estados.

En este sentido:

La descentralización de la regulación estatal es sin duda una de las reformas más características del actual proceso de cambio institucional en los países latinoamericanos. La elección popular de alcaldes y gobernadores, la delegación de competencias municipios, provincias o estados federales y la privatización de servicios públicos en áreas como educación y salud han acompañado la desregulación de los mercados, la liberación del sector externo, la privatización de la empresa pública y el ajuste fiscal. Países como Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú o Venezuela han iniciado reformas descentralizadoras de gran envergadura⁵.

Se puede inferir que el proceso de descentralización no es en su esencia llevado a la práctica, un deslinde de los entes de poder local y regional con respecto al poder central, sino que debe ser entendido como una articulación más efectiva entre dichos poderes y la administración central. La descentralización podría entenderse como el debilitamiento del centralismo, en cuanto a que el proceso en sí es una oportunidad para la aplicación efectiva del federalismo en Venezuela, en respuesta a la urgencia de una nueva articulación política, redefiniendo así la relación sociedad-Estado⁶.

Haciendo un balance con respecto a otro tipo de reformas de Estado, la descentralización ocupó un lugar prominente en el país, ya que esta trae consigo una complejidad de factores de peso, como lo fueron en efecto los programas de ajustes económicos, fiscales y administrativos a finales de la década de 1980, como se señaló con anterioridad. Estas reformas y sus consecuencias a corto plazo no se evidenciaron del todo en los países latinoamericanos, pues ni siquiera en Europa se comparó con lo que ocurrió en Venezuela a partir de 1989, esto es, que todos los cargos fueron electos de forma directa por participación popular en comicios libres.

⁵ Hengstenberg, P.; Kohut, K. y Maihold, G., *op. cit.* p. 371.

⁶ Iranzo, M., *op.cit.*, p. 14.

La apreciación del aparato estatal en el caso de América Latina se evidencia con una serie de investigaciones que desde hace varios lustros se han dedicado a la dinámica de la formación institucional, además de las causas de la ineficiencia funcional de la intervención del Estado en el mercado. Sin embargo, en el marco de estos debates ya no se abordan temáticas relacionadas con el intervencionismo o no del Estado en el mercado, sino más bien con la eficacia o fracaso de éstas; desde esa perspectiva hay evidencias que señalan que los Estados no están bien preparados aun cuando sus gastos se han elevado sostenidamente desde los años setenta, se consideran burocratizados en exceso, ineficientes y funcionalmente diferenciados⁷.

Se puede apreciar entonces que la descentralización comparada con la centralización, no ha encajado del todo en el modelo basado en los ajustes neoliberales, pero su influencia permitió cambios sustanciales en la etapa temprana de los ajustes, es así como las reformas de descentralización constituyen un aliciente en el marco del debate público. Por su parte, Von Haldenwang señala que del proceso de descentralización se desprenden tres lógicas:

...1. Un antecedente importante del actual debate sobre descentralización se encuentra en las teorías de la planificación del desarrollo elaborada a partir de los años cincuenta y sesenta. La «euforia de la planificación» de estos tiempos y el concepto de regionalización de la regulación estatal llevaron posteriormente a la formulación de modelos cada vez más sofisticados. 2. Otra lógica de desarrollo institucional se origina, como hemos visto, a raíz de la transformación política de las últimas décadas, más específicamente: la democratización de los regímenes políticos y la formación y articulación de identidades regionales locales (...). 3. Finalmente, desde los años cincuenta la teoría del local fiscal Choice provee de argumentos a los que abogan por una mayor descentralización administrativa y fiscal, afirmando que la presente descentralización de bienes y servicios permiten un conjunto de niveles más altos de eficiencia. Más tarde, el debate neoliberal sobre modelos de desarrollo y ajuste empezó a enfatizar las ventajas de la descentralización en términos de eficiencia alocativa y de ahorro fiscal⁸.

Se trata así de explicar el proceso de descentralización a través de sus tres lógicas. Se puede interpretar claramente, que en el caso de la primera lógica, resalta el valor de la planificación y la administración como requisito para superar los escollos inherentes a este pro-

⁷ *Ibidem*, p. 376.

⁸ *Ibidem*, p. 377.

ceso. En su segunda lógica, enfatiza la descentralización desde la perspectiva política, y la tercera se caracteriza por establecer las bondades de la descentralización desde la óptica económica y fiscal.

Sin embargo, estos tres enfoques aclaran pocos aspectos dentro de la complejidad del proceso de descentralización. En este mismo orden de ideas, Von Haldenwang⁹ advierte que es común que la puesta en práctica de políticas descentralizadoras estén supeditadas a la primera fase de ajuste, es decir se ponen en marcha obedeciendo a decisiones jerarquizadas o poco claras; por otro lado, la resistencia al cambio institucional referida a los actores de modelos anteriores o defensores del sistema centralizado, es un reto a superar. Por su parte,

Venezuela al igual que otros países de América Latina ha tenido al menos desde la segunda pos-guerra, una estructura estatal fuertemente centralizada para casi todas sus funciones: económica- financieras, políticas, burocráticas y administrativas. Pero a diferencia de estos, la crisis general que se ha asentado en la región desde los años sesenta no ha provocado aún tendencias claras hacia la descentralización como instrumento para solucionar, tanto problemas de eficiencia administrativa como falta de democracia¹⁰.

Tanto en Venezuela como en otros países de América Latina, el centralismo ha sido un elemento común en las estructuras políticas, económicas y sociales; a pesar de las fuertes dificultades que atravesó el país en los años sesenta, la descentralización no tenía claridad aún como para ser implementada. Además, se carecía de instrumentos jurídicos, legales e institucionales para su puesta en práctica, más allá de lo administrativo o económico, también por el factor político.

2. Perspectiva histórica y política del proceso descentralizador en Venezuela

El centralismo en Venezuela ha sido un elemento casi obligatorio del aparato político del país, acompañado de procesos de concentración de poder, característica que no permitía concretar el proceso de descentralización, razón por la cual la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) fue la encargada de realizar un com-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Urdaneta, Alberto; Martínez Olavarría, Leopoldo, y López Maya, Margarita. *Venezuela: Centralización y descentralización del Estado*, Caracas, CENDES, 1990, p- 7.

pendio de reformas que de alguna manera iniciarían el camino hacia la descentralización en el país en la década de 1980:

Hablar de la constitución y desarrollo de Estado moderno venezolano es referirnos casi inmediatamente a un proceso de centralización político administrativa del sector público y a los procesos de concentración de poder en el sistema político. Estas características fueron un derivado esencial de la sociedad venezolana, y responden al papel particular que en esa modernización ha jugado la capacidad financiera del Estado¹¹.

Al hacer referencia al centralismo en Venezuela, se infiere que era un hábito político venezolano, pero será este centralismo excesivo el que lograría germinar, entre otros factores, la denominada crisis de los ochenta, pues ya aquel proyecto democrático que regía en el país desde 1958, ameritaba un nuevo planteamiento de cambio estructural en lo político, económico y social. Sobre este particular:

Esta concepción centralizadora y concentradora de poder que orienta a la acción estatal y la conducta política venezolana se ha venido cuestionando en años recientes por la situación crítica que atraviesa la sociedad. La «crisis» de los años ochenta esta desafinando la continuidad del proyecto socio-político modernizador vigente desde al menos 1958, y viene planteando a distintos actores sociales y políticos, la revisión y el cambio de las estructuras estatales y políticas que se visualizaron como inadecuadas a los nuevos requerimientos¹².

El sistema político venezolano a través de su historia siempre ha mantenido una forma de ejercicio del poder centralizado, la concentración de este poder ha sido determinante en el manejo de los recursos económicos de la nación, ya sea que provengan de la explotación de hidrocarburos y sus derivados, o de la industria minera del país; es estrecha la relación entre poder central y centralización de la administración. Desde el establecimiento de la era democrática en 1958 en Venezuela, la hegemonía bipartidista aprovechó el acceso a diferentes sectores de participación político-social para fundamentar el centralismo como una manera, a su criterio, de poder ofrecer una amplitud en lo concerniente al manejo político del aparato burocrático-estadal.

En este mismo orden de ideas, Urdaneta, Martínez Olavarría y López reflexionan sobre las implicaciones en la historia democrática

¹¹ *Ibidem*, p. 13

¹² *Ibidem*.

de Venezuela a partir de 1958 de la centralización del poder y de la administración, como fundamental característica del sistema político bipartidista venezolano, en particular sobre la vinculación de los aspectos organizativos de la sociedad que configuraban un marco centralizado y concentrado en la administración del poder. Otro aspecto necesario para la comprensión de la centralización del poder en Venezuela es el pacto entre los actores políticos y económicos que surgen del propio sistema bipartidista, esto se traduce en que cualquier decisión de trascendencia en lo político debía ser consultada a un pequeño grupo de intereses en común, dada la conciliación entre grupos políticos, iba de la mano con las figuras representativas tanto en los partidos políticos como en lo económico y el capital de trabajo¹³.

Durante el siglo XX, en Venezuela se dieron una serie de hechos, como por ejemplo el avance de los partidos políticos dominantes, lo cual hizo que en cierta medida se asumiera el reto de crear un Estado moderno y, por otro lado, lograr con esto una democracia representativa, pero Venezuela venía de ser un Estado dictatorial y poco efectivos ensayos democráticos; de esta forma se acumula una excesiva centralización del aparato estatal. Tomando en cuenta una perspectiva histórica:

En el marco de antecedentes a un modelo de Estado descentralizado en autonomías federales del siglo XIX, conviene aclarar que en la práctica los gobiernos de la federación actuaron en una profunda contradicción de principios por cuanto ejercieron un marcado centralismo¹⁴.

De manera que el excesivo centralismo en el país es un elemento históricamente resaltante en Venezuela, pues es un hecho que las instancias de gobierno estaban asociadas con el incremento de la conflictividad de los asuntos públicos, pero había también un deseo y necesidad de organizar la nación y lograr estabilizar el país. Por tanto,

Históricamente, la instauración y agregación centralizada de las instituciones de gobierno, ha estado directamente asociada al incremento de la complejidad de los asuntos públicos, pero también a la necesidad de fortalecer la nacionalidad, sea para afrontar las amenazas externas o para garantizar la estabilidad del poder interno.

La centralización de este proceso asegura la permanencia de los cambios socioeconómicos impulsados o la interrupción de la modernidad,

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Ramírez Medina, José. «Cambios institucionales: la descentralización en Venezuela». *Espacio Abierto*, vol. 11, no. 2, abril –junio 2002, p. 342.

con la consiguiente consolidación sumisa de las instancias subnacionales, así esta fuera el resultado de su misma delegación o de la misma apropiación violenta del poder político - militar sobre el civil¹⁵.

3. Descentralización en Venezuela en relación con las reformas planteadas por la COPRE

La descentralización en Venezuela se centró en propuestas de cambios, que se requerían con la profundización de la crisis durante la década de 1980. Pero el hecho de descentralizar era el deseo de profundizar la democracia. Desde los primeros movimientos democráticos a finales de la década de 1920, la sociedad y el Estado sufrieron cambios considerables en Venezuela; el país eminentemente rural y de estructura relativamente simple, cedió paso a uno mucho más complejo y moderno. Después de impulsar la lucha por la democracia, el país exhibe un sistema político desarrollado garantizando las libertades públicas y una intrincada red social¹⁶ esto fue producto de las exigencias de participación de amplios sectores de la vida nacional para de esta manera incorporar a su vez a la sociedad en la toma de decisiones trascendentales en política, economía y sobre todo en las autonomías estatales.

Este proceso en Venezuela surge de manera formal, a finales de la década de 1980, como una respuesta a los problemas que aquejaban al país, pues para muchos el modelo político establecido estaba en una fase de desgaste; se debían solucionar los problemas que fatigaban al Estado venezolano, uno de los más urgentes a afrontar, por ejemplo, lo constituye el hecho de que todo el poder del Estado se encontraba concentrado en Caracas, la capital del país. Dicho proceso toma forma a partir del año 1984, con la llegada a la presidencia de la República de Jaime Lusinchi, y la creación de la COPRE por parte del Ejecutivo Nacional, cuya función principal sería iniciar un proyecto de descentralización nacional con énfasis en una desconcentración territorial.

En lo concerniente al poder central, nos encontramos con una impenetrable estructura monolítica. Por otra parte, los poderes estatales y municipales tenían una exigua autonomía financiera, y una nula participación en la toma de decisiones dentro de sus regiones, ya que

¹⁵ Iranzo, M., *op. cit.*, p. 3.

¹⁶ COPRE. *El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica*, Caracas, COPRE, 1989, p. 13.

el poder centralizado impedía cualquier acción política sin previa consulta al Estado central.

Para la COPRE, el proceso descentralizador en Venezuela no es posible sin que antes el Estado Central se deslastre de la pesada carga burocrática y administrativa que este contiene. Además de tener un plano económico de múltiples áreas, en las cuales también actúa una burocracia ineficiente y cargada de problemas de toda índole, en lo político una estructura totalmente partidista y clientelar y en lo territorial se tiene el escollo de una alta concentración demográfica en la capital del país, mientras que el resto del territorio nacional está despoblado en algunas de sus divisiones político-territoriales.

Una de las acciones que tuvo más trascendencia para la COPRE, fue que a partir de ella se auspicia la elección de gobernadores, alcaldes y la elección nominal de diputados de la Asamblea Legislativa, además de concejales. A pesar de los numerosos intentos para la materialización de una desconcentración de poder efectiva, no arrojaron mayores resultados dado que se evidenció una profunda resistencia por partes de los entes del poder central a la transferencia de competencias a los poderes regionales y locales. La COPRE como impulsora de los cambios necesarios en esta materia, trató dentro de sus limitadas competencias que este proceso se llevase a cabo a pesar de las resistencias centralizadoras.

Como consecuencia de estas recomendaciones basadas en los criterios de la COPRE, en pro de estimular la descentralización en una primera fase, se aprueba en el Congreso Nacional (en ambas Cámaras) y se sanciona la Ley que daría participación directa a la sociedad civil por medio del ejercicio del voto directo y secreto de sus autoridades estatales y municipales. La «Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado» entra en vigencia según Gaceta Oficial de la República de Venezuela de fecha 14 de abril de 1989 destacando: «Art.1. La presente Ley tiene por objeto regular la forma de elección directa y la remoción de los Gobernadores de Estado»¹⁷.

La falta de confianza en el modelo político centralizado, la poca participación del electorado en los últimos comicios electorales, la inconformidad con las gestiones desarrolladas, la necesidad de oxigenación del sistema electoral y la promoción de la reforma del Estado, fueron creando las condiciones para que se diera una renovación en las leyes electorales en el año 1989. Esos cambios se articularon

¹⁷ República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial no. 4.086 extraordinaria*, 14 de abril de 1989.

en la promulgación de la «Ley de elección directa de gobernadores y alcaldes», que mejora los derechos políticos de todos los ciudadanos al ampliar la participación política en general¹⁸.

A través de esta Ley se da inicio a una nueva etapa en el proceso político del país, que significó para el venezolano poder elegir y ser elegido por votación directa y secreta; este avance constituyó en sí mismo el afianzamiento del sistema político de participación social, como se señala en Gaceta Oficial de la República de Venezuela: «Art. 2. En cada estado se elegirá un Gobernador por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la presente Ley y con lo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio.»¹⁹

Teóricamente, la puesta en práctica de esta Ley acrecentaría los liderazgos locales emergentes, dada la poca credibilidad y la falta de interés por los partidos tradicionales (AD) y (COPEI), lo que traería como consecuencia el acercamiento o proximidad del elector con sus candidatos, creándose así una relación más estrecha entre el pueblo elector y los gobernantes. Así pues:

Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir un rol protagónico en la administración de la provisión de los servicios públicos con atención a las necesidades de las localidades. Por lo tanto, para que los ciudadanos tengan garantizado el acceso igualitario al financiamiento de servicios públicos, la asignación de recursos debe estar centralizada, mientras que se descentralizan en forma administrativa de recursos para la producción y operación de los servicios para garantizar su eficiencia²⁰.

La Ley en sí no contenía restricciones generales muy severas, podían participar todos los ciudadanos en sus respectivos Estados que estuvieran inscritos en el Registro Electoral Permanente (REP), y que no estuvieran inhabilitados para el ejercicio del derecho al voto. Esto se expresa textualmente como sigue: «Artículo 3. A los fines de la elección de los Gobernadores de Estado, son electores todos los venezolanos que se hayan inscrito en el Registro Electoral Permanente para votar en el respectivo Estado...»²¹.

¹⁸ Quintero, Ana y García, Daniel. *Los gobernadores de Mérida del periodo democrático electos por votación directa (1989-2002)*, Tesis de Maestría, Mérida, Universidad de Los Andes, 2008.

¹⁹ República Bolivariana de Venezuela, *op. cit.*

²⁰ Mata, Meralys. *Estudios sobre la descentralización en Venezuela*, Tesis Doctoral, San Cristóbal, Universidad Nacional Experimental del Táchira, julio 2010, p. 47.

²¹ República Bolivariana de Venezuela, *op. cit.*

Así mismo, la Ley permitiría la postulación de candidatos a gobernadores de Estado de forma libre, de cualquier ciudadano que cumpliera los requisitos establecidos en la misma: «Artículo 6. Podrán ser postulados para el cargo de Gobernador de Estado los electores que sean venezolanos por nacimiento, mayores de treinta años y de estado seglar²².

De acuerdo con la Ley, los ciudadanos que estuvieran en el ejercicio del cargo de gobernador podrían si así lo desearan aspirar a un segundo periodo de gobierno consecutivo pero no a un tercero. No podrían postularse al cargo de gobernador, funcionarios de cargos públicos nacionales, estatales o municipales. Como lo señalaba la Gaceta Oficial de la República de Venezuela en sus artículos 7 y 8.

La Ley estipuló que para la toma de posesión del gobernador se tendrían en cuenta algunos aspectos, como por ejemplo que el juramento sería ante la Asamblea Legislativa de su respectivo estado, de no ser así debía hacerse ante un Juez Rector de la circunscripción judicial del estado correspondiente. De tal forma: «Artículo 12. El Gobernador electo tomará posesión del cargo previo juramento ante la Asamblea Legislativa...»²³.

En el aspecto legal de la remoción de los gobernadores de estado, la Ley estipuló mecanismos jurídicos para que en el marco de la legalidad fueran removidos de sus cargos por faltas de índole legal o de procedimientos administrativos, en caso de condena judicial por algún tipo de delito tipificado en las leyes venezolanas, también podrían ser removidos de sus cargos por acuerdo del Senado de La República, tomado con base en el voto de las dos terceras partes de los miembros de esta instancia legislativa, al igual que cuando se impruebe la gestión de un gobernador de estado, este deberá abandonar el cargo. Tal como se expresa en:

Artículo 13. Los Gobernadores de Estado quedaran removidos de sus cargos en los siguientes casos:

1º Cuando se les impruebe la gestión, en las condiciones establecidas en el artículo 24 de la Constitución de la República.

2º Cuando por sentencia definitivamente firme se les imponga una condena penal que implique privación de libertad²⁴.

La Ley establecería las formas y mecanismos acerca de la manera de suplir a los gobernadores de estado en el caso de las faltas

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

temporales y definitivas, al igual que los motivos por los cuales un gobernador de estado podría ser sustituido. Como lo señalaba la Gaceta Oficial de la República de Venezuela en: «Artículo 17. Cuando la Corte Suprema de Justicia declare que hay mérito para enjuiciar a un Gobernador este quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones...»²⁵.

De esta forma, queda establecido en el país el marco jurídico que daría paso a la realización de las primeras elecciones de gobernadores en diciembre de 1989, promoviendo la participación política de la ciudadanía, a través de la elección directa de la máxima autoridad de los estados de la República de Venezuela. Por su parte:

La COPRE entiende, que para satisfacer los requerimientos de eficiencia y modernización en el funcionamiento del Estado venezolano y para profundizar su contenido democrático es indispensable atender el proceso de descentralización política, institucional y administrativa del país...²⁶.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público tuvo como norte esencial promover en todos los Estados venezolanos el proceso de descentralización administrativa. Éste consistiría en la trasmisión a las gobernaciones de competencias del poder público nacional al regional, para la optimización de los servicios educativos, salud, seguridad, agrícolas, vivienda y otras áreas de interés, donde el Estado nacional tenía competencias, es decir que se transferirían a las gobernaciones el manejo de la estructura administrativa de estos servicios.

Artículo 1. 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 anuales de intervención de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de servicios del Poder Nacional a los Estados²⁷.

²⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Urdaneta, A.; Martínez Olavarría, L., y López Maya, M., *op. cit.*, pp. 68-69.

²⁷ República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial no. 4.153, Caracas, 28 de diciembre de 1989.

Así mismo, los estados tendrían la obligación por Ley de elaborar proyectos de inversión en las áreas especificadas en la misma, por un monto que en cada ejercicio fiscal sea igual al 50% de su ingreso por concepto de Situado Constitucional.

Se destacan sin duda dos aspectos que son los más relevantes con respecto al proceso descentralizador en nuestro país, y el nexo con el poder central. Por una parte, el proceso referido a la institucionalización de los cambios a efectuarse por las vías legislativas, leyes, decretos, entre otras, y por otra parte lo referente a la articulación entre la relación histórica e institucional basada en los gobiernos previos a estas reformas y la nueva visión descentralizadora como concepto a poner en ejercicio.

Para mediados de la década de 1990, se evidenciaba la resistencia al proceso de descentralización, esto representado en múltiples factores que entorpecían el camino hacia ésta. Por ejemplo, la falta de confianza, credibilidad y respaldo popular a los funcionarios públicos de bajo rango, la carencia de control en las decisiones, la falta de un marco jurídico adaptado a la descentralización, los interminables trámites burocráticos que dilataban aún más alguna iniciativa; poca o casi nula continuidad de gestiones aunado al poco conocimiento de los procesos administrativos y su aplicación, y finalmente el temor a las pérdidas de espacios del poder.

En síntesis, es necesario señalar que con respecto a la política descentralizadora y sus fallas, fueron consecuencia de una política mal ejecutada desde su inicio. Además, la ausencia evidente de una política nacional coherente sobre la descentralización, que compete principalmente al gobierno aunque no exclusivamente, dado el necesario concurso de los gobiernos regionales y locales, y que debe tener como requisito ineludible la construcción de un acuerdo nacional para su adecuado desenvolvimiento, a los crecientes retos de dirección y coordinación que dicha política amerita.

4. La descentralización y la crisis de 1989

La descentralización como realidad tangible forma parte de una Venezuela de historia relativamente reciente, puesto que los primeros pasos legales para establecerla fueron concretados en 1989. Cualquiera pudiera pensar que ello tuvo su génesis y se fue consolidando, producto de un proceso de reforma institucional natural, propia de la misma evolución de una sociedad o país democrático que avanza hacia estadios superiores enmarcados dentro de este Estado nacional y la gobernabilidad. Sin embargo, fueron las circunstancias las

que obligaron a los partidos políticos a crear soluciones que permitieran solventar la crisis de participación política de diferentes sectores de la sociedad y el agotamiento del sistema, una vez que en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez se anunció la decisión del gobierno de superar la crisis económica heredada de gobiernos anteriores mediante un plan de estabilización y ajuste estructural con orientación neoliberal, aceptando a su vez la política económica propuesta por el Fondo Monetario Internacional, lo que a su vez se tradujo en una serie de protestas o estallidos sociales, principalmente en la ciudad de Caracas²⁸.

A finales de la década de 1980, Venezuela se encontraba sumida en una crisis económica y social difícil de afrontar, debido a que las estructuras económicas, sociales y políticas poseían un deterioro bastante evidente para 1989, debido a que la economía rentista en el país depende casi totalmente del petróleo. Es necesario resaltar que esta situación no era exclusividad de Venezuela, pues se evidenciaba también en varios países de América Latina. Venezuela sigue siendo un país sustentado estrictamente en una economía de carácter rentista por vía del ingreso petrolero, con una deuda externa e interna inmanejable; no será sino hasta finales de los años ochenta que se intentara dar respuestas a esta crisis, a diferencia de otros países que se vieron obligados a realizar ajustes macroeconómicos desde la década de 1960 y 1970.

El Estado omnipotente fue directamente responsable de los desastrosos en las políticas económicas de los sectores más vulnerables de la sociedad venezolana, y en general la disminución sustancial de los recursos fiscales en manos del Estado, aceleró el desprestigio de los sectores públicos tradicionales, décadas atrás mucho antes del ensayo democrático iniciado en 1959. La economía rentística petrolera produjo tasas positivas de decrecimiento económico; este modelo se basó en el cobro de la renta petrolera captada en el mercado internacional y su distribución a través del gasto público, con lo que se aseguraba al conjunto social, niveles aceptables de bienestar con un crecimiento exponencial hasta la década de 1980, siendo un mecanismo con el que supuestamente se resolvían los conflictos sociales y se sostenía la calidad de vida de la sociedad venezolana.

La consecuencia inmediata de la disminución de los ingresos a través de la renta petrolera en un país como Venezuela, conllevó a finales de la década de 1980, una serie de ajustes de carácter

²⁸ López Maya, Margarita. *Lucha popular, democracia, neoliberalismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999, p. 209.

macroeconómico y de corte neoliberal, con lo que se pretendió equilibrar sin éxito la balanza fiscal nacional y el gasto público. A raíz de la crisis del modelo rentista, se pusieron en marcha procesos de reestructuración del sector público, como la privatización de empresas públicas, la reforma fiscal y tributaria, la liberación de tasas de interés, la unificación del mercado cambiario y la desregularización de la política comercial, entre otros.

Con la llegada de Carlos Andrés Pérez al poder (por segunda vez) en 1989, se inicia una de las más agresivas reformas en todos los aspectos del Estado. Con esto se perseguía redefinir los mecanismos y el accionar del aparato estatal, mediante un plan de estabilización y ajuste estructural que se denominó «El Gran Viraje», con base en el VIII Plan de la Nación²⁹.

El gran viraje comprendía decisiones radicales para alcanzar la senda del crecimiento y desarrollo económico. En todo caso, esto significaba flexibilizar el mercado laboral y desmontar las estructuras sindicales establecidas, liberalizar los controles de precios, aumentar las tasas de interés incluyendo las tasas preferenciales, privatizar las empresas públicas en función de la disminución del gasto fiscal, romper las barreras proteccionistas para permitir una mayor afluencia de capital extranjero y/o permitir la salida a los mercados externos de productos nacionales. La lógica del programa descansaba en la búsqueda de una mayor apertura externa vía aumento y diversificación de las exportaciones no tradicionales, con énfasis en el mercado y capital privado, la liberación comercial externa e interna y la minimización del papel del Estado en la economía, que debía comenzar por reducir su déficit fiscal. La principal medida a tales fines era la unificación cambiaria al nivel del libre mercado, que implicaba una hiper devaluación del bolívar. Esto abarataría las exportaciones, incrementándolas y simultáneamente reduciría la importación al encarecerlas. La liberación del mercado presuponía el objetivo de ampliarlo y, con ello, las oportunidades de inversión y realización del capital internacional. Por consiguiente, la política económica que administra las nuevas condiciones creadas deja de ser necesariamente nacional. El programa de ajuste estructural expresaba con claridad las redefiniciones entre economía y política que el Gobierno de Pérez le proponía al país³⁰.

²⁹ Contreras, Miguel Ángel. *Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos de la sociedad venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela - Fundación Rockefeller, 2004, p.114.

³⁰ *Ibidem*.

Estas nuevas acciones y políticas, venían a desacreditar aún más al desprestigiado y gastado Pacto de Punto Fijo, pues esta política de Pérez prácticamente rompía con la visión del mismo, separándose de la «garantía social» al deslindarse de sus principios y dar paso a una política con vocación de mercado, significando con ello un cambio radical en materia económica.

En la campaña de Pérez para la presidencia de la República de Venezuela en 1988, se presenta como una de sus propuestas esenciales no pactar con el Fondo Monetario Internacional (FMI), además de abiertamente declararse en contraposición a la política neoliberal, ya que en esencia era contradictoria con la ideología de su partido político Acción Democrática(AD) de corte socialdemócrata. En este sentido:

El programa de ajuste estructural implicaba un distanciamiento del presidente Pérez respecto al partido de gobierno AD y de la política de concertación anunciada en su campaña electoral. La ruptura entre el programa electoral y la política de facto del gobierno de Pérez anunciaba el resquebrajamiento de los soportes histórico-institucionales de la democracia representativa venezolana. Como un claro indicador de la profundidad de la ruptura planteada por las políticas de ajuste estructural, el presidente Pérez no solo se había declarado contrario al neoliberalismo y al FMI en la campaña electoral de 1988, sino que había sido ponente de la Comisión del Sur primero en Kuala Lumpur y luego en México con la tesis de bienestar social como objetivo de los gobiernos del Sur³¹.

Se evidenció así entonces, los cambios en la prioridades políticas en Venezuela, donde se le da relevancia a los temas macroeconómicos por encima de la integración y de la inversión social, convirtiendo estas en otro concepto de corte neoliberal denominado gasto social, es decir se contradice todo lo prometido en la campaña, dando paso libre a las estrategias y recomendaciones con vocación de mercado y por tanto es un hecho el acercamiento a las medidas y sugerencias del FMI.

Sin duda alguna hay un cambio radical del discurso y el tenor político en el país, pues Pérez y su equipo de gobierno buscan de alguna manera con la implementación del Gran Viraje, no sólo un cambio en las estructuras de relaciones políticas con la sociedad en ge-

³¹ Contreras, Miguel Ángel. «Descentralización y democracia: Vicisitudes de la política territorial en Venezuela», en: Mascareño, Carlos (ed.). *Los desafíos de las políticas públicas hacia el siglo XXI: el caso venezolano*, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela, 2013, pp. 133-158.

neral, sino también la aceptación de éstas por parte de la población, esto implicaba un rompimiento total con el esquema anterior de gobierno de Venezuela, se erige así el neoliberalismo como única alternativa política y por ende el desmembramiento de la «vieja política».

La crisis económica y financiera de la Venezuela de los años ochenta agudizó los problemas en el país, desmejorando las condiciones económicas de la sociedad. Nuestra crisis interna para ese momento obedecía no sólo a malos manejos en la política nacional, sino también a los compromisos como la deuda externa que descalabraron la economía nacional, la única diferencia en comparación con otros países suramericanos la constituyó contar con el petróleo como renta fija de ingresos económicos y financieros del país.

Naturalmente este compendio de medidas y recetas neoliberales no obtuvieron los resultados esperados, ni tampoco la aceptación de todos los sectores, sobre todo los más populares y vulnerables de la sociedad venezolana, inmediatamente luego de la toma de posesión como presidente constitucional de la República de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, a través de su Consejo de Ministros y su persona, hace anuncios en materia económica de corte neoliberal, desencadenando uno de los episodios más tristemente célebres de la historia contemporánea de Venezuela como lo fue el denominado «Caracazo»³², el 27 de febrero de 1989.

Este nuevo escenario político, así como las transformaciones que impulsaron las presiones sociales que tuvieron su apogeo en el año 1989, con la explosión social del 27 y 28 de febrero, aceleraron la puesta en funcionamiento de estos instrumentos jurídicos, para que

³² El «Caracazo», el 27 de febrero de 1989, comenzó desde la mañana con actos de violencia en Guarenas, ciudad dormitorio de Caracas, motivados por el aumento desproporcionado del precio del pasaje del transporte colectivo. Reacciones similares se dieron poco después en áreas populares de Caracas, en encrucijadas para el transporte de la ciudad, como el terminal del Nuevo Circo y Chacaíto, y en otras zonas suburbanas de la capital, como La Guaira. En la medida en que transcurrió el día y los hechos comenzaron a ser difundidos por los medios audiovisuales, este tipo de acción comenzó a extenderse a otras ciudades del país: Maracay, Valencia, Barquisimeto, Ciudad Guayana, Mérida, Barcelona, San Cristóbal y Cumaná. Los sectores populares asaltaban establecimientos comerciales para hacerse de productos de todo tipo, la mayoría de los cuales les había estado vedados debido a sus altos precios o la escasez que se había producido durante los meses anteriores. Igualmente, algunas vías centrales de las ciudades fueron tomadas por multitudes, construyendo barricadas y quemando autobuses de transporte colectivo, vehículos privados y neumáticos. Se gritaban consignas contra el alto costo de la vida en general, contra el aumento del precio del transporte y contra el paquete de medidas económicas. En ocasiones los saqueos eran precedidos por el canto del himno nacional y en varios lugares se vieron banderas enarboladas (Ver: López Maya, M., *op. cit.*).

cambiara la percepción del venezolano con respecto a la política y sintiera que era tomado en cuenta en asuntos como la elección directa y popular de sus gobiernos regionales y municipales.

Inevitablemente las estructuras políticas, administrativas y económicas, imperantes en las últimas tres décadas de la Venezuela del siglo XX, habían llegado a su punto de quiebre con los sucesos del «Caracazo», que marcaron un antes y un después en la política venezolana, de carácter clientelar.

Consideraciones finales

En 1989, la descentralización del Estado en Venezuela se centró en propuestas de cambio necesarias. Con la profundización de la crisis existente en el país, durante la década de 1980, surge en este contexto la COPRE como respuesta al modelo político centralizado que estaba en fase de desgaste; uno de los problemas más urgentes era afrontar el excesivo poder del Estado concentrado en la capital, por ello sin duda alguna, una de las acciones de trascendencia por parte de la COPRE fue el impulso a la elección directa de gobernadores, alcaldes y la elección nominal de diputados de la Asamblea Legislativa además de concejales.

Más adelante, por recomendación de la misma COPRE, para estimular el proceso de descentralización se aprobó en el Congreso Nacional en ambas Cámaras, y se sancionó la Ley que daría participación directa a la sociedad civil por medio del ejercicio del voto directo y secreto de sus autoridades estatales y municipales. La «Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado» entra en vigencia según Gaceta Oficial de la República de Venezuela de fecha 14 de abril de 1989, elemento destacado para el desarrollo local de cada uno de los estados que conformaban el territorio de Venezuela para aquel momento, lo que de algún modo pretendió sentar las bases para el futuro desarrollo territorial y la integración de las regiones.

Con la puesta en marcha del Plan de Estabilización y Ajuste Estructural, denominado «El Gran Viraje», durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, a finales de la década de 1980 cambió radicalmente la política económica del Estado venezolano, desde el paternalismo hacia políticas de libre mercado, con el objetivo de redefinir su rol en la economía nacional, considerando los lineamientos propuestos en el Consenso de Washington.

Las reformas y políticas macroeconómicas con vocación de mercado, aplicadas en economías latinoamericanas en la década de 1990, no constituyeron una estrategia de desarrollo sino más bien

hacían referencias a un conjunto de políticas orientadas a lograr la desregularización de los mercados y la estabilidad económica, mostrando algunos aciertos y al mismo tiempo resultados desalentadores. Por tanto deben reformularse las políticas de reformas económicas y del Estado para obtener políticas de «segunda generación», que considere las condiciones históricas, la creación y fortalecimiento de las instituciones, la redefinición del papel del Estado y la gobernabilidad, más allá de una perspectiva liberal.

Referencias

- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). *El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica*, Caracas, COPRE, 1989.
- Contreras, Miguel Ángel. *Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos de la sociedad venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Fundación Rockefeller, 2004.
- Contreras, Miguel Ángel. «Descentralización y democracia: Vicisitudes de la política territorial en Venezuela», en: Mascareño, Carlos (ed.). *Los desafíos de las políticas públicas hacia el siglo XXI: el caso venezolano*, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela, 2013, pp. 133-158.
- Hengstenberg, Peter; Kohut, Karl; y Maihold, Günther. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad - Sociedad Alemana de Investigación en América (ADLAF), 1999.
- Iranzo, Mauricio. «El proceso de descentralización ¿transición hacia el federalismo?», *Revista Compendium*, no. 3, 1999.
- López Maya, Margarita. *Lucha popular, democracia, neoliberalismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.
- Mata, Meralys. *Estudios sobre la descentralización en Venezuela*, Tesis Doctoral, San Cristóbal, Universidad Nacional Experimental del Táchira, julio 2010.
- Quintero, Ana y García, Daniel. *Los gobernadores de Mérida del periodo democrático electos por votación directa (1989-2002)*, Tesis de Maestría, Mérida, Universidad de Los Andes, 2008.
- Ramírez Medina, José. «Cambios institucionales: la descentralizaron en Venezuela». *Espacio Abierto*, vol. 11, no. 2, abril –junio 2002.

República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial no. 4.086 extraordinaria*, 14 de abril de 1989.

República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial no. 4.153*, Caracas, 28 de diciembre de 1989.

Urdaneta, Alberto; Martínez Olavarría, Leopoldo, y López Maya, Margarita. *Venezuela: Centralización y descentralización del Estado*, Caracas, CENDES, 1990.