

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

De la descentralización a la recentralización.. Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela.

Rosangel M. Alvarez I.

Cita:

Rosangel M. Alvarez I. (2009). *De la descentralización a la recentralización.. Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/945>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

De la descentralización a la recentralización.

Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela

Rosangel M. Alvarez I.
Profesora e investigadora
USB
rosalvarez@usb.ve

INTRODUCCION

Los procesos de reformas del Estado y la descentralización en Venezuela están inconclusos. De hecho en esta última fue donde se lograron mayores avances a partir de un conjunto de leyes que entraron en vigencia en el año 1989, como respuesta a las tensiones políticas y conflictos sociales que se hicieron manifiestos a finales de la década de los ochenta.

El balance que podemos hacer de la experiencia descentralizadora entre los años 1989-1998 muestra resultados políticos favorable. Por una parte, estimuló una nueva correlación de fuerzas que desde la arena política pugnarón por darle nuevos impulsos al proceso¹; el desgaste que caracterizaba al

¹ Se crearon las asociaciones de alcaldes y gobernadores como espacios comunes desde el cual poder articular propuestas y dar a conocer sus demandas, así como presionar para la transferencia de los recursos financieros hacia las gobernaciones y alcaldías. Sin embargo, el gobierno promovió unas asociaciones paralelas que están a su servicio.

sistema de partidos en Venezuela se atenuó con la aparición de nuevas fuerzas políticas en el ámbito regional y local; se dieron iniciativas para vincular a los ciudadanos en la toma de decisiones, particularmente, sobre la distribución de los recursos del presupuesto municipal², que sentaron un precedente importante para impulsar gestiones locales mucho más participativas.

A pesar del camino recorrido y la tendencia que parecía convertir a la descentralización en un proceso irreversible, se mantuvo la influencia centralista en el diseño fiscal, lo cual minó la posibilidad que tenían los actores políticos regionales y locales para llevar a cabo una gestión mucho más participativa y eficiente. Pero fueron las tensiones entre las reformas democratizantes y el proyecto modernizador las que impusieron límites a la descentralización haciendo que esta sucumbiera frente a la ausencia de una orientación clara del proyecto económico y social que impulsó la gestión del Presidente Rafael Caldera (1994-1998) y más recientemente, la gestión del Presidente Chávez.

Con el triunfo electoral del Presidente Chávez en 1998 hubo un cambio radical en el escenario político del país, tanto en los actores hegemónicos del proceso político, como en las reglas de juego y orientaciones del proyecto de sociedad. El primer cambio se inscribe en la Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1999 y de la cual derivan nuevas directrices jurídicas que, con el pasar del tiempo se han ido acoplando a una serie de medidas económicas que apuntan a un verdadero retroceso del proceso descentralizador venezolano.

En la actualidad nos encontramos con fuertes tensiones entre los postulados que originalmente acompañaron a la descentralización y las orientaciones del proyecto de sociedad que apuntala el Presidente Chávez. Para esta investigación se parte del supuesto que el perfeccionamiento y arraigo de la democracia requiere del impulso de la descentralización político-administrativa, porque si los centros de poder político se mantienen centralizados no habrá posibilidad de insertar al ciudadano en la gestión pública y algunos de los mecanismos para la participación (como los de gestión y ejecución) quedarían sin efecto. En tal sentido, como objetivo se planteó examinar, a partir del análisis de diversas fuentes de información, cómo las transformaciones legales y las orientaciones de la política pública en esta década, afectan el carácter democratizante que porta la descentralización o en todo caso se mina la posibilidad de su permanencia como un proceso que favorece el surgimiento de nuevos liderazgos políticos que gozan de fuerte legitimidad o aprobación de sus gobernados; de prácticas participativas autónomas y el empoderamiento social que deriva del ejercicio de la ciudadanía con la activación de los recursos de poder que tiene para actuar frente al Estado.

² La gestión de Aristóbulo Istúriz (1992-1995) en el Municipio Libertador de Caracas y de Clemente Scotto (1989-1995) en el Municipio Caroní, son ejemplos de iniciativas políticas para aprovechar el potencial que ofrecen los espacios descentralizados para impulsar procesos participativos.

EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACION EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

En Venezuela fue necesario debatir en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 los mecanismos que darían contenido al carácter federal del Estado, estableciendo un vínculo con el mandato constitucional de que éste promueva la participación ciudadana desde los distintos órganos y niveles de gobierno. Como resultado se refrendó el carácter federal de la Constitución de 1961, agregándole el calificativo de descentralizada (Art. 4). Se asumió a la descentralización como una política pública nacional, concebida con el fin de profundizar la democracia, a través de mecanismos que permitan un mayor acercamiento entre electores y elegidos; planteando al mismo tiempo la eficiencia en la gestión pública estatal (Art. 158); se reconoce el traslado de competencias exclusivas (art. 164) y concurrentes (art. 165) a fin de darle contenido a la autonomía y la descentralización. Además, de acuerdo con el Art. 165, los estados podrán transferir a los Municipios ciertos servicios y competencias que aquellos estén en capacidad de prestar, la administración de dichos recursos en el ámbito de las competencias concurrentes entre ambos niveles del poder público.

En relación con el eje descentralización-participación ciudadana, el Art. 184 establece la obligación de los Estados y Municipios de transferir a las comunidades servicios y competencias en varias materias, así como propiciar la organización de juntas de la comunidad para la vigilancia, control y evaluación de obras y servicios públicos. También contempla el desarrollo de la participación en los procesos económicos particularmente de cooperativas y mutuales y estimular fórmulas autogestionarias y cogestionarias. Sobre este aspecto se puede destacar que tanto los mecanismos sociales y económicos para la participación ciudadana contemplados en el Art. 70, encuentran como espacio privilegiado para su ejecución, a las gobernaciones y municipios.

En cuanto a las funciones y competencias que corresponden al Poder Público Nacional y al Ejecutivo (Arts. 156 y 236) destaca que estos niveles se reservan el derecho de establecer límites a la potestad tributaria de los Estado y Municipios, hecho que atenta contra la autonomía.

Lo más novedoso en la Constitución de 1999 fue la incorporación de nuevos criterios para la regulación entre los niveles de gobierno; se crea el Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 185) para el financiamiento de las inversiones públicas. Ambas figuras prometían aligerar las tensiones que han estado presentes en los espacios de negociación intergubernamental del país, sin embargo, a la fecha no se ha aprobado la legislación pertinente.

Finalmente, en relación con el sistema tributario se consagraron formalmente los principios de generalidad, progresividad, legalidad y justicia tributaria (arts. 133, 316 y 317). La potestad tributaria se distribuye entre los tres niveles de gobierno (tributos de competencia exclusiva) reservándose en algunas materias tributarias la potestad a nivel Nacional de Gobierno y transfiriendo sólo competencia (recaudación, fiscalización, control y administración) a los niveles subnacionales.

En general, se puede decir que en la Constitución vigente se introdujo ampliaciones significativas sobre la participación ciudadana y en materia de descentralización político-administrativa se dio más bien una recentralización de la administración de los recursos de los estados federales y de los municipios en el Ejecutivo vía eliminación de su capacidad de tributación y, la desaparición del Senado como órgano representativo de los intereses de los estados federales fue otro importante paso en esta dirección. Más allá que la democracia participativa sea un precepto constitucional, la existencia de espacios y la construcción de éstos por parte del Estado y de la sociedad, para que se ejerzan y se reclamen los mecanismos de participación podrán ser oportunidades para transformar la democracia de unas reglas de juego político, a unas formas de vida económica y social.

LA DESCENTRALIZACION DESCONCENTRADA

Es una propuesta que parte del diagnóstico que el desarrollo del país se ha visto obstruido por el patrón espacial de concentración de las actividades económicas y de la población en la zona nortecostera y que la descentralización adelantada en Venezuela solo contribuyó a profundizar dichas diferencias (Contreras, 2003). En tal sentido, el Estado debía reorientar los recursos y fuerzas sociales, económicas y políticas del país para revertir el peso de los conglomerados urbanos y rediseñar la política descentralizadora.

Múltiples factores minaron la posibilidad de construir el consenso necesario sobre esta propuesta, tanto a lo interno del Gobierno como hacia los distintos actores regionales y locales del país, en tanto se enfrentaban lógicas distintas. Además que las prácticas políticas del Presidente Chávez de crear restricciones presupuestarias y disminuir las transferencias fiscales hacia las regiones le dio un giro a la discusión que ya no se centraba en cómo llevar a cabo la descentralización, sino llamar la atención sobre las claras tendencias a la re-centralización.

“La tendencia centralizadora se puede visualizar también en el plano financiero a través de la baja en la participación de los ingresos de los estados y municipios en el presupuesto nacional, que fue 29% en 1998, descendió a 21% en el 2004, a 19% en 2005 y 17% al año siguiente...” (Banko, 2008,173)

Esta medida responde a múltiples razones, entre las cuales podemos destacar: el carácter militarista del actual gobierno que se expresa en la “concentración de ‘la voluntad general’ en la figura del líder carismático: Chávez” (Romero, 2002, 16), lo cual deviene en una personalización de las decisiones; la activación de una estrategia electoral en la cual sus candidatos para autoridades regionales y locales reciben el apoyo de toda la maquinaria electoral más el respaldo directo del Presidente³, los cuales se convierten en multiplicadores de la política definida por el Ejecutivo Nacional; otro factor importante es que la propuesta de la descentralización-desconcentrada formulada por el Gobierno relacionando los procesos de planificación, desarrollo y participación ciudadana se apoya en una estructura paralela que se ha ido conformando con las misiones sociales concebidas como una expresión del poder popular pero tutelada desde el Poder Ejecutivo Nacional, cuya forma organizativa está representada en los consejos comunales. Esto quiere decir, que los recursos destinados a inversión y proyectos en los gobiernos regionales y locales se invierten en las misiones sociales y es a través de esta estructura que se bajan recursos hacia los distintos niveles territoriales para que sean facilitados a los consejos comunales.

CONSTRUCCIÓN DEL “SOCIALISMO DEL SIGLO XXI”

En el año 2006 el gobierno proclama la construcción del “socialismo del siglo XXI” a través de la puesta en marcha de cinco motores constituyentes. El primero es la Ley Habilitante en la cual el Presidente asume poderes extraordinarios para legislar sobre materias que considera de primordial interés para el país. Destaca al respecto que para articular la planificación pública-desarrollo local-descentralización y participación, como se desprende de la Constitución Nacional y del Proyecto Económico y Social 2001-2007 propuesto por el Gobierno, es necesario que se legisle en dos materias fundamentales. La primera tiene que ver con los nuevos espacios de diálogo intergubernamental como lo es el Consejo Federal de Gobierno⁴.

³ Ha sido un propósito deliberado del actual Presidente dejar fuera del poder a opciones políticas distintas al llamado “chavismo”. Su estrategia electoral, aunada a los vicios presentes en el Consejo Nacional Electoral han favorecido sus propósitos. De las 22 gobernaciones que existen en el país, en el año 2004 se adjudicaron 20, y de 362 alcaldías triunfaron en 194. En las elecciones de 2008 lograron sólo 17 gobernaciones y 263 alcaldías. El dato interesante es que donde perdieron (Zulia, Nueva Esparta, Miranda, Distrito Metropolitano de Caracas) están realizando estrategias judiciales y de reformas territoriales con el fin de acabar con estos espacios de oposición frente a la política centralizadora que adelanta el Ejecutivo Nacional y a la cual se prestan sus representantes en las regiones y municipios. En esta misma dirección el 17 de marzo de 2009 el Presidente de la República decretó la reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, Transferencia y Competencia del Poder Público; junto a la reforma de la Ley de Puertos y la reforma de la Ley de Aeronáutica Civil. Con esta decisión el Presidente considera que “el poder público regional —estadal y municipal— nunca podrá estar por encima del poder público nacional, ese es un principio fundamental del derecho, de la política y de la existencia humana” (Montiel, 2009)

⁴ La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno fue aprobada tardíamente por la Asamblea Nacional en junio del 2005 y ese mismo año fue objetada por el Presidente de la República quien consideró que no incluía la visión de descentralización desconcentrada que él había planteado. Este Proyecto de Ley no se ha vuelto a retomar.

El segundo instrumento de vital importancia para cumplir el propósito de articulación arriba mencionado es la aprobación de las Leyes de Participación Ciudadana y Poder Popular al igual que la del Fondo de Compensación Interterritorial. Ninguna fue incluida en la Habilitante.

Otro motor es el referido a la Reforma Constitucional⁵. El elemento que caracterizó dicha propuesta fue la ampliación de las facultades presidenciales y la mayor concentración de poder en el Ejecutivo y, la eliminación de las referencias a la descentralización como política de Estado y garantía de los distintos niveles de gobierno constituidos. En materia de descentralización formulaba de manera clara una visión contraria al espíritu descentralizador al modificar el Art. 185 que creaba al Consejo federal de Gobierno para sustituirlo por el Consejo Nacional de Gobierno, con lo cual se suprimía en forma directa los mandatos constitucionales destinados a la descentralización y transferencia de competencias hacia estados y municipios. Cerraba también la participación directa de las autoridades municipales y la representación popular en esta instancia.

El tercer motor denominado Moral y Luces, dirigido a difundir los valores socialistas a través de la educación. Mientras que el cuarto motor denominado Nueva Geometría del Poder formulaba una revisión del ordenamiento político-territorial del país con el diseño de una estructura piramidal cuyo vértice estaba representado en la figura presidencial (Banko, 2008; Delgado, 2008). Por último está el quinto motor denominado “Explosión del Poder Comunal” como realización de la democracia protagónica encarnada en la figura de los consejos comunales⁶.

Sobre el tema de la participación ciudadana es importante acotar que la oferta gubernamental coloca una camisa de fuerza a la misma. Define al sujeto de la participación en la figura de los consejos comunales, estrechando su ámbito de acción hacia lo comunitario y con una agenda impuesta desde arriba. De aprobarse la nueva organización territorial prevista en la Ley de Ordenación del Territorio que discute la Asamblea Nacional y de retomarse la discusión del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y del Poder Popular se establecería una institucionalidad altamente burocratizada y sin autonomía para las organizaciones.

⁵ La Reforma Constitucional fue cuestionada por diversos sectores del país, en primer lugar, por plantear cambios en los principios fundamentales de la Constitución y luego, por los contenidos de la misma. Fue sometida a referéndum consultivo el 2 de diciembre del 2007 con una derrota contundente.

⁶ Estudios recientes revelan múltiples dificultades con los Consejos Comunales: 1) referentes solo materiales y no de identidad colectiva, 2) la desarticulación de los proyectos comunitarios con los de los entes gubernamentales; 3) la relación difusa hacia las instituciones a las que deben rendir cuenta y articularse; 4) carencia de supervisión y transparencia en los recursos que administran constituyéndose en espacios para la proliferación de prácticas clientelares, corrupción y cooptación, entre otros. Véase: García-Guadilla, 2008; Lovera, 2008.

CONSIDERACIONES FINALES

La puesta en marcha del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 que contemplaba la descentralización desconcentrada suponía la activación de los espacios de diálogo intergubernamental y social previstos en la Constitución de 1999, tales como el Consejo Federal de Gobierno y los Consejos Locales y regionales de Planificación pública. Además de aprobar un conjunto de leyes entre las que destaca la Ley orgánica de Participación Ciudadana y del Poder popular y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.

También la visión militarista y la personalización de las decisiones en la figura del Presidente de la República constituye un obstáculo para logra combinar los actores institucionales y políticos y los actores sociales y comunitarios, incluso puede ser la causa de las contradicciones que en materia de descentralización han caracterizado al Alto Nivel de Gobierno.

En el caso particular de la participación ciudadana, la concreción de los Motores Constituyentes sobre la “Nueva Geometría del Poder” y el de la “Explosión del Poder Comunal” se sustenta en una institucionalidad que está altamente burocratizada rompiendo toda posibilidad de diálogo entre el estado y la sociedad en materias tan importantes como es la planificación y el desarrollo local. Es decir, queda comprometida la idea de impulsar una descentralización democrática y abierta a la participación ciudadana y las políticas públicas quedan supeditadas a la improvisación por parte del Gobierno.

Con este contexto es necesario retomar el debate nacional sobre los verdaderos alcances y la contribución que como proceso o política puede ofrecer la descentralización para el desarrollo del país. Es necesario potenciar los componentes sociales y de participación de la descentralización con miras a activar, con una participación plural y no mediada por la polarización política, los espacios de diálogo intergubernamental que ofrece la Constitución Nacional.

Bibliografía

- Banko, Catalina (2008). “De la descentralización a la nueva geometría del poder”, En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 14, Nro. 2, Caracas, pp. 165-181.
- Contreras, Miguel Ángel (2003). “Cambios y discontinuidades en el proceso de descentralización en el gobierno de Chávez”, en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 9, Nro. 3, Caracas, pp. 255-272.
- García-Guadilla, María Pilar (2008). “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿poder popular o instancia clientelar?”, en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 14, Nro. 1, Caracas, pp. 125-151.
- Lovera, Alberto (2008). “Los consejos comunales en Venezuela: ¿democracia participativa o delegativa?”, en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 14, Nro. 1, Caracas, pp. 107-123.
- Montiel, Alejandro (2009). “Presidente Chávez promulgó reforma parcial de Ley Orgánica de Descentralización”. http://www.minci.gob.ve/noticias_-_prensa/28/188233/presidente_chavez_promulgareforma.html (Consultado: 04 de abril de 2009).
- Romero, Juan (2002). “Militarismo, democracia y conflicto político en la Venezuela de Hugo Chávez (1998-2002)”. <http://sincronia.cucsh.udg.mx/jeromero02.htm> (Consultado: 14 de noviembre de 2005)