

Análisis y evaluación de las consideraciones y perspectivas de los Alcaldes venezolanos sobre la política de descentralización, la participación ciudadana y las Alcaldías

Zaira Reverón Escobar*

Adolfo Enrique Vargas Cacique**

* Profesor Asistente en el Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Simón Bolívar. Edificio de Estudios Generales, piso 3, Departamento de Ciencias Sociales. Sartenejas, Baruta, estado Miranda, Venezuela. zarevero@usb.ve.

** Profesor Agregado a Dedicación exclusiva en el Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas y el Postgrado en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar. Edificio FEI, Oficina 119. Sartenejas, Baruta, estado Miranda, Venezuela. avargas@usb.ve

Resumen

En el presente se trabajó se aborda el proceso de descentralización venezolano visto desde la apreciación de los alcaldes electos para el período 2000-2004. Para esto trabajamos con los datos arrojados por el sondeo: Descentralización en Venezuela desde la perspectiva de los Alcaldes o del personal de confianza de los Alcaldes, conducido en febrero de 2001. Partimos de la hipótesis de que si los alcaldes venezolanos conocen los postulados teóricos que sustentan la política de descentralización nacional, y si los resultados de ésta no han sido tan exitosos, esto obedece a cuatro razones básicas: falta de interés en la puesta en práctica de esta política por parte de los mismos alcaldes; segundo, ausencia de recursos para llevarla a cabo; tercero, falta o ausencia de apoyo desde el poder central; y cuarto falta de preparación o incapacidad de los ciudadanos para asumir papel clave en este proceso. Encontramos que a pesar de de estas autoridades locales conocen y manejan los postulados teóricos que sustentan esta política y también los posibles impactos que esta puede generar de ponerse en práctica en toda su extensión; hay factores atribuibles al gobierno central, a los propios alcaldes, a la insuficiencia de recursos financieros y humanos, debilidad o ausencia de participación ciudadana que limitan el impacto de esta política en el país. Y lo más importante, esto limita el impacto de la política sobre la legitimidad y gobernabilidad del sistema democrático venezolano.

Palabras clave: Descentralización, alcaldes, sistema democrático, participación ciudadana.

Policy of Decentralization and Citizen Participation at the Mayors' Office Level

Abstract

This article deals with the process of decentralization in Venezuela from the elected Mayors' perspective over the period 2000-2004. To do this, we worked with data from the survey: Decentralization in Venezuela from the Mayors' Perspective, conducted in February 2001. Our main hypotheses was that if Venezuelan Mayors knew the theoretical issues supporting national decentralization policy and if its results have not been very successful, this was due to four basic reasons: first, Mayoral lack of interest in implementing the policy; second, scarcity of financial sources to implement it; third, lack of interest or support from the central government and, fourth, lack of preparation or incapacity of citizens to assume key roles in the process. We discovered that even though these local authorities knew the theory sustaining the policy and also the possible impacts that the policy could generate if implemented in a positive way; there are factors preventing the impact of the policy in the country; such as strong central government, the Mayors themselves, lack of financial and human resources, and low citizen participation.

The most important conclusion is that these factors prevent the impact of decentralization policy on legitimacy and governability in the Venezuelan democratic system.

Key words: Decentralization, mayors, democratic system, citizen participation.

Recibido: 26-01-04. Aceptado: 20-03-04

Como parte del proceso descentralizador se han realizado en Venezuela cuatro elecciones de alcaldes (1989-1992-1995-2000). Para conocer las deficiencias, debilidades y asimismo virtudes de la política de descentralización se hace necesario evaluarla; para a partir de los resultados de esta última acometer los correctivos adecuados o necesarios. Es en este sentido que emprendimos la aplicación de "el sondeo nacional de la opinión de los Alcaldes"¹. Nuestro principal objetivo es explorar las visiones y perspectivas de los alcaldes venezolanos sobre el proceso nacional de descentralización. Dado que ellos

figuran entre uno de los principales actores de este proceso y considerando que representan una de las principales fuentes de información del área que investigamos les solicitamos la información para luego convertirla en los datos y análisis que a continuación presentamos. Estos datos y análisis son de gran importancia pues nos arrojan información no sólo sobre la descentralización sino que nos aportan una visión sobre la democracia venezolana desde la perspectiva de estos importantes actores de la política venezolana. En este sentido nos planteamos la siguiente hipótesis de trabajo: si los alcaldes venezolanos conocen los postulados teóricos que sustentan la política de descentralización nacional venezolana, y si los resultados de ésta no han sido tan exitosos, esto obedece a cuatro razones básicas: primero, falta de interés en la puesta en práctica de ésta por parte de los mismos alcaldes; segundo, insuficiencia de recursos para llevarla a cabo; tercero, falta o carencia de apoyo desde el poder central; y cuarto, falta de preparación o incapacidad de los ciudadanos para asumir papel clave en este proceso.

El trabajo se estructura de la siguiente manera; en la primera parte presentamos los aspectos generales y metodológicos para la realización del sondeo. Luego presentamos la parte teórico-conceptual. En ésta se expone la definición de descentralización, se discuten las diferentes razones encontradas en la literatura, por las cuales son puestas en prácticas políticas descentralizadoras en diferentes naciones. Igualmente presentamos resultados de evaluaciones de estas políticas las cuales muestran que en general en los países en desarrollo las mismas no han sido exitosas. Finalmente presentamos los hallazgos; los cuales los dividimos en cuatro secciones: la descentralización como política, la participación ciudadana vista por los alcaldes, la alcaldía en la búsqueda y encuentro con los ciudadanos y finalmente equipamiento de la alcaldía para el cumplimiento de sus funciones.

Encontramos que los alcaldes venezolanos conocen y manejan los postulados teóricos que sustentan la descentralización venezolana y también los posibles impactos positivos que ésta puede producir de ponerse en práctica en toda su extensión. Sin embargo, hay factores atribuibles al gobierno central, a los propios alcaldes, a la insuficiencia de recursos financieros y humanos, a la débil o ausencia de participación ciudadana que limitan el impacto de esta política. Concluimos afirmando que todos estos factores contribuyen a limitar el impacto de esta política sobre la legitimidad y gobernabilidad del sistema democrático venezolano.

1. Aspectos generales y metodológicos

Con el sondeo nacional de la opinión de los Alcaldes, el cual se realizó en febrero de

2001², nos planteamos como objetivo principal explorar aspectos referidos al proceso de descentralización en Venezuela, desde la perspectiva de éstos o del personal de confianza de las Alcaldías. Logramos noventa (90) entrevistas de un total de trescientos treinta y cuatro (334) Alcaldías. Para evaluar el impacto del número de entrevistas logradas, realizamos varias pruebas, de las que pudimos concluir: primero, la afiliación política del Alcalde, condición urbano-rural del municipio que éste dirige, o tamaño de población del municipio, no correlacionan con haber respondido o no, el cuestionario. Segundo, con el objeto de evaluar el impacto del tamaño de la población de los municipios, más allá de una comprobación de correlación con el hecho de responder o no el cuestionario, diseñamos un procedimiento de pesos basado en el tamaño de la población de los municipios, lo que nos permitió evaluar datos estimados para el total de Alcaldes. Al comparar las frecuencias pesadas y no pesadas encontramos que nuestro procedimiento de pesos no introdujo cambios porcentuales mayores a tres puntos. Por otra parte, y aún más importante, para ninguna de las variables nominales estimadas, los cambios ocurren en una sola dirección. Esto es un indicador parcial de ausencia de sesgo sistemático en la colección de entrevistas logradas, y ratifica el punto primero ya explicado.

Partimos entonces de la premisa de que esta muestra no está afectada por un sesgo sistemático introducido por los factores ya indicados, los cuales entendemos como los que podrían tener mayor impacto sobre la representatividad de la misma. Por este motivo, para los efectos de esta investigación consideramos que los datos obtenidos son representativos de la totalidad de Alcaldes de Venezuela, del período 2000-2004. Para la elaboración del presente trabajo empleamos los datos no pesados, y para facilitar la interpretación de los resultados, siempre realizamos nuestras referencias en términos porcentuales.

Nuestra unidad de análisis está representada por los alcaldes quienes como actores políticos principales del proceso de descentralización nos pueden ofrecer una visión de conjunto de las circunstancias mismas en las que ellos son los sujetos. Por otra parte, cuando los Alcaldes fungen como agentes informantes de los procesos que ocurren en los municipios, obtenemos una visión parcial pero válida de las circunstancias políticas municipales. Este conjunto de información obtenida es comparable con otras referencias históricas y políticas del hecho municipal mismo, por lo que estos resultados representan referentes empíricos importantes a tener en cuenta para el análisis del proceso de descentralización en Venezuela. Asimismo representa esta información un aporte para la construcción teórica de la democracia y la descentralización³.

2. Aspectos teórico-conceptuales

El proceso de descentralización se inicia en Venezuela a finales de los años ochenta, es precisamente en 1989 cuando se efectúa la primera elección directa de Alcaldes y Gobernadores. Esta elección forma parte principal de la reforma del Estado y del proceso de descentralización que el país necesitaba con urgencia debido a la alta centralización del Estado que existía. La Comisión para la Reforma del Estado-COPRE, creada en diciembre de 1984 con la misión de estudiar y analizar las relaciones entre el Estado y la sociedad venezolana concluyó que era necesario, para la estabilidad del sistema democrático venezolano, ampliar la legitimidad del sistema político en aras de profundizar la democracia (COPRE 1990, 1987). En este sentido se acometen las diferentes políticas que se materializan en la creación de la figura del alcalde, la elección popular directa y secreta de alcaldes y gobernadores, la ley de descentralización y reformas a la ley orgánica de régimen municipal.

Esta política es puesta en práctica en Venezuela persiguiendo iguales objetivos y metas que otras naciones que ya han hecho lo mismo. Roy Rivera señala que “la década del ochenta pareciera ser el período de arranque de los procesos de descentralización y de reforma local en América Latina” (1996:103). Para el caso de Colombia, en 1983 se promulga una ley que fortalece la descentralización fiscal y para 1986 se aprueba la elección popular de Alcaldes (Trujillo Muñoz, A. 2001); 1991 representa para Chile el inicio de la democratización municipal con la elección de alcaldes y concejos municipales por votación popular y una serie de reformas en los diferentes ámbitos: económico, judicial, tributario, etc. (Boeninger, 1995).

En general, la literatura nos señala que la descentralización ha sido vista como política, como un método o mecanismo para identificar, desarrollar, preparar e implementar las políticas más efectivamente. Se ha definido como la transferencia de autoridad y responsabilidad de algunas funciones gubernamentales, del gobierno central hacia los gobiernos intermedios y locales, las comunidades y el sector privado (Rondinelli, 2000; Coirolo, 1998). Asimismo, se sostiene que la descentralización está estrechamente vinculada a amplios esfuerzos para mejorar la calidad del gobierno y diseñar e implementar políticas más participativas y más responsables a las necesidades y objetivos de la democracia (Vengroff, 1992:474); también para fortalecer la capacidad para gobernar.

Se observa también que no hay una razón única o universal que explique la puesta en marcha de políticas descentralizadoras. Ha sido puesta en marcha en diferentes países por diferentes razones. Davis *et al.* afirman (1994: 253) que entre los beneficios potenciales

de la descentralización se pueden señalar, entre otras, reducción de la burocracia asociada con planificación y coordinación al nivel central del gobierno, mejoras de los niveles de respuesta a las demandas de necesidades locales, mayor habilidad de las autoridades familiarizados con problemas locales para diseñar planes para las problemas particulares de la localidad. Se parte del supuesto de que todos los elementos mencionados, una vez puestos en práctica, pueden mejorar los niveles de representatividad así como también pueden mejorar los niveles de responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos.

Pareciera que es ampliamente aceptada la idea de que la descentralización conduce mejor al desarrollo económico (Wunsch, 1991; Kiggundu, 1989).

Las razones expuestas para la descentralización son amplias y variadas, pero la principal ha sido el fortalecimiento del gobierno democrático. Principalmente el fortalecimiento del gobierno regional y local porque se asume que el mismo puede proveer de una manera más eficiente los servicios, debido a que el mismo está más próximo a las necesidades y problemas de los beneficiarios. El Reporte de Desarrollo Humano (1993:74) señala que uno de los potenciales beneficios de la descentralización es que los gobiernos locales hacen mejor uso de los recursos, porque están más cerca del pueblo y son más responsables a las necesidades locales. Sobre esta base, se afirma que la descentralización contribuye a mejorar los niveles de gobernabilidad tanto a nivel local como a nivel nacional y que la proximidad del gobierno a la población puede mejorar la sensibilidad del gobierno hacia las demandas y facilitar las respuestas a demandas y necesidades locales. Y lo más importante es que el proceso de toma de decisiones estará basado en el conocimiento y deseos de la población local y no sólo en lo que los líderes del gobierno central consideren primordial para su gestión.

Otra razón por la cual ésta es puesta en práctica, principalmente en los países subdesarrollados, es para tratar de restablecer y mejorar la relación Estado-sociedad; para mejorar los niveles de legitimidad del sistema político. Algunos autores afirman que la descentralización tiende a ser manipulada por quienes controlan el poder político por y para propósitos políticos centralistas (Kim, 1992:249-64). En este sentido Davis *et al.*, (1994: 253) señalan que en África, por ejemplo, siempre que los gobiernos confrontan crisis de gobernabilidad, cuando gobiernos y servicios públicos fallan en satisfacer las prioridades de la población rural, el llamado de los populistas por descentralización se hace más fuerte.

A pesar de las diferentes razones expuestas para el diseño y la ejecución de la política y

programas de descentralización, la literatura sobre evaluación de esta política describe y analiza intentos fallidos en diferentes naciones; hecho particularmente cierto para los países en desarrollo y para las áreas rurales. Aunque los países en desarrollo han puesto gran esfuerzo para implementar la descentralización y diferentes buenas razones han sido expuestas para ello, los hallazgos sobre el impacto de la descentralización en países en desarrollo están muy por debajo de las expectativas (Willis, *et al.*, 1999; Coirolo, 1998; Vengroff, 1997; Morris, 1992; Ingham y Kalam, 1992; Wunsch, 1991; Kiggundu, 1989; Rondinelli, *et al.*, 1984; Bryant, 1982). Los investigadores coinciden en que las evaluaciones de las mismas indican que tales resultados han variado de país a país. Más aún, aproximaciones similares han producido resultados opuestos. Rondinelli *et al.*, (1984:29) argumentan que cada forma de descentralización tiene ventajas y desventajas y que diferentes países han tenido diferentes resultados en sus experimentos con la mencionada política.

La literatura coincide en que las razones de tales intentos fallidos se pueden localizar en el ámbito limitado de la política, la falta de apreciación y comprensión de los líderes, la falta de diseño organizacional, la falta de participación de los ciudadanos y falta de un poder central fuerte y deseoso de trabajar para y por la descentralización y también por ausencia de acción con respecto a muchas áreas. Asimismo, es importante también tener claro el diseño de los objetivos y las metas de tal política y el cumplimiento o logro de los mismos.

Bryant Coralie (1983:156) ha encontrado que a pesar del reciente interés mostrado hacia la descentralización, hay un sesgo que prevalece fortaleciendo el rol de las autoridades centrales; asimismo que ese sesgo está presente en tres elementos que son principales.

Primero, un sesgo de carácter estructural en las naciones del tercer mundo en el cual el gobierno central mantiene gran parte del poder. Segundo, un sesgo político, representado por el problema de desarrollar y optimizar recursos escasos. Esto, como es lógico, refuerza el poder del gobierno central. Tercer sesgo, gran parte del poder formal está localizado al nivel central.

Richard Vengroff (1994:5) enfatiza que se debe tener claro que el subdesarrollo es uno de los problemas que se supone la política de descentralización debe enfrentar; pero que al mismo tiempo el mismo es un factor que contribuye a generar y/o acrecentar las dificultades y fallas de tal política. También el Reporte de Desarrollo Humano (1993:75) asegura que la descentralización no produce automáticas o inmediatas ganancias en

eficiencia, todo lo contrario si la política ha sido planificada y ejecutada pobremente, más bien genera costos en lugar de reducirlos. De la misma manera asegura que uno de los peligros más comunes es duplicar los niveles de administración en los niveles local, regional y nacional.

Para el caso venezolano la literatura muestra evaluaciones de la política de descentralización que han encontrado que esta política heredó una institución en mora con la sociedad, que requiere de un recurso humano satisfecho, motivado y creativo para poder enfrentar los retos que esta política implica (Mascareño, 1996). Otro hallazgo está representado por el hecho de que a esta política no se le ha dado el tratamiento de una política de Estado, por lo que ha estado sometida a la percepción y voluntad política de los diferentes gobiernos (PNUD/BM/BID, 1999). Otras investigaciones han encontrado que el proceso de descentralización nacional no ha progresado mucho en los últimos años (Willis *et. al.* 1999:41). Asimismo, señalan las evaluaciones, que una proporción importante de los venezolanos apoya la descentralización. Sin embargo, los seguidores del Presidente Chávez comparten con él una actitud crítica frente a este proceso (González, 2001). Al mismo tiempo, autores como Lalander (2002) consideran que el Presidente Chávez ha puesto en práctica una recentralización política.

Consideramos que todos estos hallazgos son valederos e introducen aportes al conocimiento de ésta política y como ésta afecta al sistema democrático venezolano, especialmente. Tomando en consideración tanto las bondades o beneficios supuestos que la puesta en práctica de la política de descentralización trae como consecuencia, como los diferentes resultados encontrados en evaluaciones de esta política en diferentes naciones y en Venezuela, presentamos a continuación los resultados del sondeo a los alcaldes venezolanos y expondremos su apreciación sobre el proceso descentralizador nacional.

Siendo ellos actores principales de este proceso, los datos obtenidos del sondeo aportan información de primera fuente que sirve de base para la toma de decisiones en esta área al mismo tiempo que para la construcción teórica de la democracia.

3. Hallazgos

A. La descentralización como política

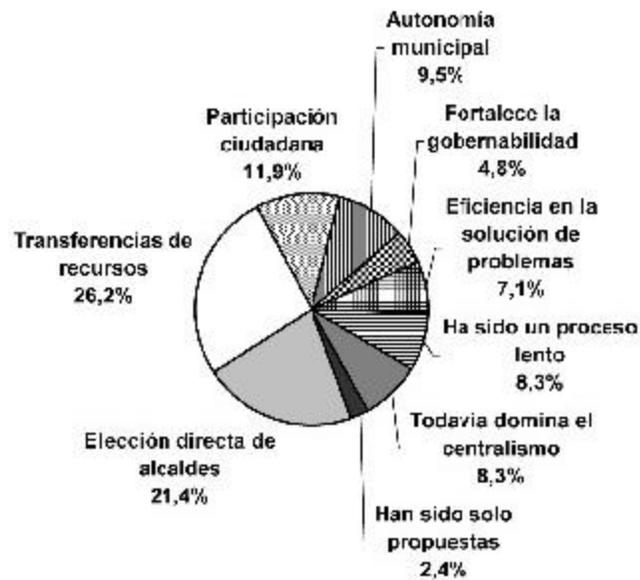
Los Alcaldes, como actores principales de la política municipal, son fuente primaria de información sobre las características, condiciones y alcances que el proceso de descentralización venezolano ha observado desde sus inicios hasta nuestros días. Es

necesario recordar que la primera elección de Alcaldes y gobernadores se efectuó el 03 de diciembre de 1989, mientras que la Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público fue promulgada el 28 de diciembre de 1989. En tal sentido, en la pregunta abierta ¿Cuál es la característica más importante que ha definido el proceso de la descentralización en Venezuela, hasta estos momentos?; el principal hallazgo es la valoración que sobre aspectos procedimentales del ejercicio político en la descentralización exponen los alcaldes entrevistados.

La elección directa de los Alcaldes, así como la transferencia de recursos a los municipios representan las características fundamentales que definen la descentralización para un cuarenta y ocho por ciento (48%) de los Alcaldes. En otras palabras, redistribución del poder y de los recursos financieros que permiten la operatividad del gobierno local son los aspectos que a juicio de los Alcaldes son principales en un proceso de descentralización.

Sólo doce por ciento (12%) de los Alcaldes opina que la característica principal de la descentralización reposa en la participación ciudadana, siete por ciento (7%) de los mismos señala que la "eficiencia en la solución de los problemas" es la característica que define la descentralización (Figura 1).

A pesar de esta visión, en la cual se privilegia el interés de controlar al nivel local los recursos provenientes del nivel central (situado municipal u otros), y que pareciera descubrir la conveniencia de dirigir mayores esfuerzos y acciones efectivas hacia la solución eficiente de los problemas locales, como uno de los tantos mecanismos conducentes a un aumento de la gobernabilidad, encontramos que el ochenta y seis por ciento (86%) de los Alcaldes está de acuerdo con la idea de que la descentralización ha permitido acercar el poder al ciudadano.



Texto original de la pregunta: "En su opinión ¿Cuál es la característica más importante que ha definido el proceso de la Descentralización en Venezuela, hasta este momento?"

Figura 1. Característica más importante que ha definido el proceso de Descentralización en Venezuela, según Alcaldes Electos, 2000-2004

Consideramos que esto no representa una contradicción, al contrario esta estructura de opinión denota una situación relativa que descubre un interés pragmático que caracteriza la descentralización en un estado y economía rentista como la nuestra, donde el énfasis se centra en lo re-distributivo (y en este caso en detrimento de componentes fundamentales que teóricamente asociamos con aumento de la gobernabilidad y legitimidad democrática como la inclusión y participación de los ciudadanos, y el vínculo de la acción del gobierno local con el éxito en la solución de los problemas). Todo esto ocurre en un contexto en el cual, aun a través de un esquema rentista, que no enfatiza en la participación de los ciudadanos y que no prioriza la solución eficiente de los problemas, los resultados de la descentralización representan a la consideración de los Alcaldes una condición de avance político donde la descentralización ha permitido acercar el poder al ciudadano.

Una manera de replantear esta situación es que tal ha sido el estado del abandono respecto a la posibilidad real de inclusión y participación efectiva de la ciudadanía en el sistema político venezolano, que una descentralización que no le da la primera prioridad (desde los Alcaldes) a la inclusión y participación ciudadana ha producido resultados positivos en esa dirección.

Respecto al impacto que el proceso de descentralización ha ejercido sobre aspectos políticos de carácter nacional, encontramos que para el setenta y cuatro por ciento (74%) de los Alcaldes la descentralización ha fortalecido la gobernabilidad a escala nacional, y para el ochenta y tres por ciento (83%) de los Alcaldes, la política de descentralización ha incrementado la legitimidad del sistema democrático. En fin se observa por parte de éstos una visión positiva de la descentralización respecto a estos dos componentes fundamentales de la democracia (Cuadro 1).

Cuadro 1

Descentralización, Legitimidad y Gobernabilidad, según Alcaldes Electos 2000-2004

	De Acuerdo	En desacuerdo	No sabe	Total
La descentralización ha fortalecido la gobernabilidad a escala nacional.	74%	19%	7%	100%
La descentralización ha incrementado la legitimidad del Sistema Democrático	83%	12%	5%	100%

Texto original de la pregunta: "¿Cuál es su opinión respecto a cada una de las siguientes afirmaciones, referidas a como ha operado la descentralización, hasta ahora? Marque para cada una de las opciones señaladas a continuación, si usted está: 1.- De acuerdo, 2.- En desacuerdo, 3.- No sabe.

A. La descentralización ha incrementado la legitimidad del sistema democrático venezolano.

B. La descentralización ha fortalecido la gobernabilidad a escala nacional".

Nótese los diferentes niveles de percepción respecto la gobernabilidad y legitimidad del sistema democrático. En tal sentido, la elección democrática, directa y secreta de las autoridades locales ciertamente incrementa la legitimidad del sistema democrático. Sin embargo, esta política no incrementa necesariamente, ni al mismo nivel o forma la gobernabilidad, pues esta depende de otras variables además de la elección democrática.

Las diferencias encontradas en nuestros datos apuntan hacia la necesidad de

exploración del alcance de estas diferencias en futuros estudios.

Otro aspecto abordado fue el del impacto de la descentralización en el ámbito local.

Encontramos que ochenta y cuatro por ciento (84%) de los Alcaldes opina que la descentralización ha permitido tomar en cuenta las necesidades locales, setenta y siete por ciento (77%) piensa que la misma ha permitido tomar en cuenta los planteamientos de la sociedad civil, y setenta por ciento (70%) piensa que la descentralización ha permitido fortalecer un gobierno local eficiente y efectivo en la prestación de servicios.

Es importante destacar que al solicitar a los Alcaldes que determinaran las características y/o condiciones ideales que deberían definir una política nacional de descentralización, encontramos que dentro de los primeros cuatro aspectos más resaltados se encuentran tres que remiten a nociones o elementos de política y el poder. Evidencia esto que desde la perspectiva de estos actores políticos el fenómeno de la descentralización es esencialmente un hecho de poder, ante cualquiera de las otras perspectivas y/o alternativas. Este grupo representa alrededor del cincuenta y cuatro por ciento (54%) de los Alcaldes entrevistados. Veintiocho por ciento (28%) de los Alcaldes refieren como características ideales de la descentralización aspectos vinculados a la forma de tomar decisiones, de la forma gerenciar, que implican transferencia de competencias administrativas. Por otra parte, sólo el doce por ciento (12%) de los Alcaldes identifica como características ideales los elementos fundamentales de mayor democracia y acercamiento del poder a los ciudadanos (Cuadro 2).

Escogimos enfrentar a los Alcaldes con su visión respecto a si la descentralización que ellos consideran ideal o perfecta será posible a corto o mediano plazo y encontramos que ochenta y cuatro por ciento (84%) de los alcaldes considera que sí es posible mientras que dieciséis por ciento (16%) se muestra pesimista. En lo que se refiere a las razones expuestas por los Alcaldes por las cuales la descentralización ideal no es posible encontramos que estas se identifican con aspectos vinculantes a los mismos Alcaldes como actores fundamentales de este proceso o causas asociadas a la administración local.

Para el cincuenta y nueve por ciento (59%) de los Alcaldes la descentralización ideal no es posible debido a fallas atinentes a los ciudadanos, a la cultura de la nación en general; y para el veintisiete por ciento (27%) la descentralización ideal no es posible debido a fallas en la estructura administrativa institucional nacional. Para el restante catorce por ciento (14%) la razón por la cual la descentralización ideal no es posible se ubica en el hecho de que el gobierno nacional no tiene ningún interés en el asunto.

Cuadro 2

Factibilidad de una Descentralización Ideal en Venezuela, según Alcaldes Electos 2000-2004

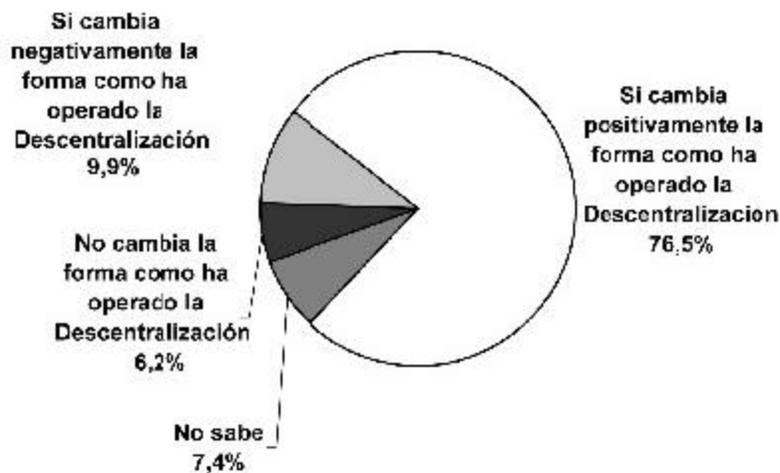
Razones expuestas por los Alcaldes por las cuales la Descentralización ideal SI es posible a corto o mediano plazo		Razones expuestas por los Alcaldes por las cuales la Descentralización ideal NO es posible a corto o mediano plazo			
a	Constitución crea mecanismos necesarios	24%			
b	Hay voluntad política	18%			
c	Forma exitosa de gerenciar un país	15%			
d	El gobierno municipal tiene poder	12%			
e	Es necesario para la democratización del país	8%			
f	Transferencia de recursos a gobiernos locales	6%			
g	Depende del poder central	6%			
h	Da poder al ciudadano	4%			
i	Hay integración de los poderes	4%			
j	Se puede elaborar un plan de desarrollo nacional	3%			
			a Hay ausencia de cultura	38%	
			b Requieren condiciones para preparar ciudadanos	21%	
			c Faltan recursos	14%	
			d El gobierno nacional no tiene ningún interés	14%	
			e Los ministerios no están preparados	13%	
Total		100%	Total		100%
Lo político, el poder (a, b, d)		54%	Por fallas atinentes a los ciudadanos, a la cultura de la nación en general (a, b)		59%
Forma de tomar decisiones, de gerenciar implican transferencia de competencias administrativas (c, f, i, j)		28%	Por fallas en la estructura administrativa institucional nacional (d, e)		27%
Mayor democracia y da poder a los ciudadanos (e, h)		12%	El gobierno nacional no tiene ningún interés (d)		14%
Sub total		94%	Total		100%

Texto original de la pregunta: ¿Es posible en un corto o mediano plazo esa descentralización que Ud. considera ideal o perfecta? 1.- Si es posible, 2.- No es posible, 3.- No sabe. - ¿Por qué sí? o ¿Por qué no? -

Texto original de la pregunta: ¿ Es posible en un corto o mediano plazo esa descentralización que Ud. considera ideal o perfecta? 1.- Si es posible, 2. - No es posible,

3.- No sabe. - ¿Por qué sí? o ¿Por qué no?

Dada la importancia de la existencia de un nuevo marco jurídico creado por la Constitución de 1999, cobra especial importancia indagar sobre la visión respecto a como los Alcaldes perciben los cambios jurídicos producto de la nueva constitución y su posible impacto sobre el proceso de descentralización. Así, le preguntamos a los Alcaldes: ¿Considera usted que la nueva Constitución cambia la manera como ha operado el proceso de descentralización? Quedando claro que para la mayoría de los mismos, un setenta y siete por ciento (77%), la nueva constitución impacta de manera positiva el proceso de descentralización (Figura 2).



Texto original de la pregunta: "Considera Ud. que la nueva Constitución cambia la manera como ha operado el proceso de la Descentralización?"

Figura 2 Impacto de la Constitución de 1999 sobre el proceso de Descentralización según Alcaldes Electos 2000-2004.

Es importante destacar que el diez por ciento (10%) de los Alcaldes considera que la nueva constitución tiene un impacto negativo sobre la descentralización. Dentro de este último grupo referido, encontramos que treinta y ocho por ciento (38%) de ellos considera que la constitución es ambigua. Para el veinticinco por ciento (25%) de esos alcaldes la nueva constitución establece un techo presupuestario, otro veinticinco por ciento (25%) piensa que no hay autonomía municipal; y finalmente, el doce por ciento (12%) manifestó que no hay transferencia de recursos.

La discusión alrededor de la naturaleza o fuente del presupuesto del gobierno local, la

limitación o el acceso ilimitado a los recursos financieros, y la cultura municipal de gasto, se asocia con esta imagen de que la razón por la cual la descentralización ideal no podrá ser posible, si el nivel central del gobierno establece un techo presupuestario, es decir un límite a los recursos nacionales que se asignan al nivel municipal, y/o a las posibilidades de establecer fuentes propias de recursos locales. Esta es una discusión central para la definición de una política nacional de descentralización, dentro de un marco de rendición de cuentas, y una estructura de gastos sostenible.

En tal sentido, vale destacar que sólo alrededor del tres por ciento (3%) de los Alcaldes, se podrían localizar en aquella postura política que concibe los recursos financieros centrales como si éstos son una fuente ilimitada. Por otra parte, y de manera complementaria, encontramos que para sesenta y siete por ciento (67%) de los Alcaldes, la descentralización contribuye a mejorar la eficiencia económico-administrativa del gobierno municipal; y ochenta y cuatro por ciento (84%) manifiesta que la descentralización contribuye a desarrollar responsabilidades del gobierno local hacia las demandas de los ciudadanos.

Dada la importancia que reviste las posibilidades de control –establecidas en la Constitución de 1999– por parte de los ciudadanos, así como las posibilidades de los ciudadanos de limitar el poder mismo de sus representantes, preguntamos a los Alcaldes si están de acuerdo o no con la idea de que la ciudadanía tenga poderes para revocar el mandato del Alcalde, encontrando que un noventa y ocho por ciento (98%) de los mismos están “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con el poder revocatorio por parte de los ciudadanos. De igual manera, noventa y nueve por ciento (99%) de los Alcaldes están “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la idea de que con la política descentralización los ciudadanos pueden expresar mejor sus necesidades a las autoridades locales; y el cien por ciento (100%) está “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la idea de que con la política de descentralización las autoridades se sienten más responsables de sus acciones y/o decisiones ante la ciudadanía local.

La profundización de la democracia comprende la democratización del Estado, hacerlo más eficiente y acercarlo al ciudadano. En este sentido se consideró que era necesaria la descentralización político-administrativa del Estado; para lo cual había que tomar medidas como la reforma del régimen municipal, reforma a la ley del sufragio, elección popular directa y secreta de alcaldes y gobernadores (copre, 1990). En general, encontramos que las visiones y perspectivas de los alcaldes venezolanos sobre la descentralización concuerdan con los planteamientos teóricos que sustentan las políticas descentralizadoras en otras naciones y particularmente la de Venezuela.

Sin embargo hay matices importantes que caracterizan esta concordancia. La necesidad de profundizar la democracia, que es la variable principal donde la descentralización se afianza o toma fuerza como proceso político, no está dentro de las variables declaradas como la más importante que caracteriza el proceso de descentralización, para los Alcaldes entrevistados. Sin embargo, esta variable siempre está presente en las diversas maneras como nos aproximamos al fenómeno, y por otra parte hay evidencias de que, aun no siendo la variable determinante y la más importante desde la perspectiva de los Alcaldes, si se reconoce el avance y/o efecto específico como efecto la descentralización por la mayoría de los Alcaldes.

Por otra parte, el hecho de que los elementos del poder y redistribución del mismo, así como de los recursos financieros sean las variables principales, significan un énfasis en elementos pragmáticos de la descentralización como política en el marco de un Estado y economía rentista. Al mismo tiempo este énfasis no significa una contradicción con el ideal de la participación ciudadana, la eficiencia en la solución de los problemas, en fin, de la gobernabilidad.

Por otra parte, los Alcaldes se orientan en la dirección de reconocer la posibilidad de que la ciudadanía pueda revocar el mandato a los funcionarios electos, el reconocimiento de que en descentralización hay más posibilidades de que el ciudadano pueda expresar sus necesidades a las autoridades políticas locales, y el reconocimiento de que los funcionarios electos se sienten más responsables de sus acciones en el ejercicio descentralizado del poder. En fin, componentes importantes que puntan hacia la premisa del vínculo descentralización mejor democracia.

B. La participación ciudadana vista por los Alcaldes

La gran mayoría de los Alcaldes, noventa y tres por ciento (93%), está totalmente de acuerdo con la idea de que la participación ciudadana es la clave para el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, al preguntarles sobre la injerencia que tienen las organizaciones vecinales en las decisiones del gobierno municipal, encontramos que sólo cuarenta y ocho por ciento (48%) indica que en sus municipios, las organizaciones vecinales tienen mucha injerencia en la toma de decisiones del gobierno municipal.

Por otra parte, cincuenta y seis por ciento (56%) de los Alcaldes declara que la forma de participación más usada por los ciudadanos está representado por los grupos de interés, al tiempo que el cuarenta y tres por ciento (43%) de los alcaldes restantes, declara que la

participación directa, individual es la forma más usada.

Ahora, en referencia al tipo de mecanismos que disponen o usan los ciudadanos y comunidades para canalizar sus intereses y necesidades de participación en el municipio, preguntamos a los Alcaldes ¿Cuáles de las siguientes instancias de participación ciudadana se han usado o no en su municipio, durante su período de gestión?, y ¿Cuál de éstas formas es la más usada de las diez? (Cuadro 3) En tal sentido, llama especialmente la atención que, en términos generales, absolutamente todas las formas o instancias de participación listadas en el cuestionario, han sido usadas en los municipios; sin embargo el referéndum sólo ha sido usado en un once por ciento (11%) de los municipios.

Es de especial importancia que resaltemos que al solicitar a los Alcaldes que ordenaran esas diez formas o instancias de participación según las más usadas, hallamos que las cinco menos usadas son aquellas que de alguna manera se orientan en una visión de la participación ciudadana en la que la comunidad se podría vincular más con la toma de decisiones en sí. Este es el caso de las solicitudes de información, la iniciativa de la comunidad, el referéndum, el reclamo por parte de las comunidades y la formulación de propuestas.

Cuadro 3

Formas de Participación Ciudadana usadas en las Municipalidades Venezolanas, según Alcaldes Electos 2000-2004

Instancias de Participación Ciudadana usadas en el municipio, durante período de gestión del Alcalde *		Instancia de Participación Ciudadana más usada**	
Petición por parte de las comunidades	99%	Consulta popular	24.2%
Iniciativa de las comunidades	98%	Petición por parte comunidades	21.0%
Reclamo por parte de las comunidades	94%	Audiencia pública	19.4%
Audiencia pública	93%	Cabildo abierto	9.7%
Solicitud de Información sobre asuntos comunales	88%	Foros comunitarios	8.1%
Formulación de propuestas	86%	<i>Solicitud información</i>	8.1%
Consulta popular	81%	<i>Iniciativa comunidad</i>	4.8%
Foros comunitarios	82%	<i>Referéndum</i>	1.6%
Cabildo abierto	72%	<i>Reclamo por parte comunidades</i>	1.6%
Referéndum	11%	<i>Formulación de propuestas</i>	1.6%
Total			100%

(*) Cada instancia es una pregunta independiente. Resultados ordenados de mayor a menor. (**) Una sola pregunta, las instancias son las modalidades de respuesta.

Texto original de las preguntas:

P16. Señale cuales de las siguientes instancias de participación ciudadana se han usado o no, en su municipio, durante su período de gestión. Marque "Si se ha Usado" o "No se ha Usado" para cada una de las opciones señaladas a continuación:

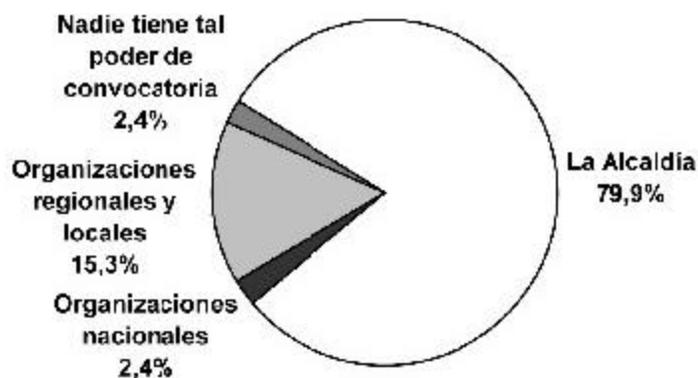
P17. ¿Cuál de estas formas o instancias de participación ciudadana es la más usada de las diez ya indicadas?

Marque una sola de las diez

En este sentido, se observa que las cinco instancias de participación menos usadas, se vinculan con situaciones en las que las solicitudes, opiniones y acciones de las comunidades, están orientadas hacia temas específicos, y no hacia aspectos generales de política, o estrategias

Pareciera que nos encontramos con un contrasentido. Mientras las autoridades del poder local están plenamente convencidas de que la participación ciudadana es el camino para el fortalecimiento del sistema democrático, las formas o instancias que se implementan son las básicas, y no aquellas que permitirían vincular más al ciudadano con la toma de decisiones. Sin embargo, ésta circunstancia no podemos desvincularla de la observación ya hecha de que una de las principales causas por las cuales la descentralización ideal no sería posible (según lo plantearon los mismos Alcaldes), estriba en la cultura política ciudadana.

Nos interesa conocer la capacidad política-organizativa de los municipios para convocar y liderar procesos de organización local. Así, le preguntamos a los Alcaldes respecto a ¿Quién tiene el mayor poder de convocatoria de los ciudadanos, para que participen en actividades de autogestión, y soluciones de problemas al nivel local? La respuesta es clara y contundente. Para un ochenta por ciento (80%) de los Alcaldes, la alcaldía es quien tiene la mayor capacidad de convocatoria a la hora de la autogestión y la solución de problemas al nivel local (Figura 3). Sin embargo, al establecer cada cuanto tiempo la alcaldía convoca a los ciudadanos a participar, encontramos que un sesenta y siete por ciento (67%) de los casos, indican que cada vez que es necesario. Sólo en un treinta y uno por ciento (31%) de los casos, se indica alguna opción de respuesta que implica que la alcaldía dispone de procedimientos regulares para convocar a los ciudadanos. Regularidad no sólo implica cotidianidad, significa la puesta en práctica de opciones para la toma de decisiones, en la que hay certeza (y no incertidumbre) para el ciudadano de que será escuchado y, efectivamente, sus opiniones consideradas. Sin la necesidad y el costo de hacer que se escuche al ciudadano, un objetivo político y social en sí mismo.



Texto original de la pregunta: En su municipio, ¿Quién tiene el mayor poder de convocatoria de los ciudadanos? Para que participen en actividades de autogestión y solución de problemas, al nivel local: 1-. Organizaciones nacionales, 2-. organizaciones

regionales y locales, 3-. Nadie tiene tal poder de convocatoria, 4-. La Alcaldía, 5-. No sabe

Figura 3. Mayor Poder para Convocar a los Ciudadanos,

según Alcaldes Electos 2000-2004.

Así, no sólo hay indicadores de una cultura política limitada (o no la más adecuada) a la hora de fortalecer la democracia y solucionar efectivamente los problemas a través de la participación ciudadana, camino que por demás es reconocido por las autoridades locales⁴, sino que no existe una práctica cotidiana que sea indicador de una cultura administrativa que tienda a institucionalizar prácticas conducentes a experimentar y consolidar una participación ciudadana efectiva.

Las indicaciones dadas por los Alcaldes en referencia a cuáles formas de convocatoria han sido usadas por las alcaldías durante su gestión, son otro indicador de la observación ya realizada. Como se observa en el Cuadro 4 las formas que implican cierta regularidad, son las menos usadas por los Alcaldes. Por otra parte, la convocatoria siempre tiene la posibilidad de ser direccionada, y son las formas menos usadas aquellas en las que la posibilidad de direccionamiento es menor.

Cuadro 4

Medios usados por la Alcaldía para Convocar la Participación de los Ciudadanos, según Alcaldes Electos 2000-2004

Formas Usadas por la Alcaldía para Convocar a los Ciudadanos	
Cuando hay oportunidad, a través de radio y/o televisión.	90%
A través de personas de la comunidad que el personal de la Alcaldía considere adecuadas para el caso	90%
A través de carteles, parlantes en vehículos, movilización de personas, volantes entregados persona a persona	89%
A través de programas regulares de radio y/o televisión. (*)	74%
A través de boletín y/o periódico, de circulación regular y amplia distribución. (*)	56%
A través de anuncios pagados de prensa. (*)	52%

(*) Estos tres últimos aspectos implican regularidad, amplia circulación, y el no control o influencia por parte del emisor de quien es el receptor. Es más difícil una direccionalidad expresa.

Texto original de la pregunta: De las siguientes formas de convocatoria a los ciudadanos, señale si su alcaldía ha hecho uso de ellas, durante su gestión. Marque "Si ha usado" o "No ha usado" para cada una de las opciones señaladas a continuación".

C. Las Alcaldías en la búsqueda y encuentro con los ciudadanos

A lo largo de todo el territorio nacional y en especial fuera de las grandes áreas urbanas, las alcaldías son la única o la más importante organización que representa la presencia del Estado Venezolano ante el ciudadano. Nos referimos al hecho de que en gran parte del territorio nacional, pareciera que el ciudadano está desasistido de la presencia efectiva del Estado mismo. Así, tenemos especial interés en describir a las alcaldías en términos de organizaciones que no sólo deben limitarse a gobernar sino que, en muchos casos deben emprender acciones conducentes a que el ciudadano conozca sus derechos, se incorpore y sea un agente activo en la identificación, el diagnóstico y la solución de sus propios problemas.

Así, tomando en consideración que las juntas parroquiales representan la estructura de gobierno más cercana a los ciudadanos en sus comunidades, llama la atención que en un cuarenta por ciento (40%) de las alcaldías priva un mecanismo de comunicación con las juntas parroquiales signado por el inmediatez, es decir, el municipio se reúne con las

juntas parroquiales cada vez que sea necesario y no a través de formas regularizadas.

Esto a pesar de que en Venezuela las Juntas Parroquiales deben elevar a la consideración del Alcalde las aspiraciones y propuestas de la comunidad respecto a obras y servicios locales de su jurisdicción. La Ley Orgánica de Régimen Municipal (15 de junio de 1989) estipula que la Junta se reúne ordinariamente una vez al mes en días fijados y extraordinariamente cuando lo dispongan sus miembros. Tres días después de cada reunión, la Junta deberá remitir al Alcalde y al Concejo Municipal copia del acta de la reunión. Asimismo deben presentar un informe trimestral de sus actividades.

Ahora, más allá de lo especificado en la ley, encontramos que en el veinticuatro por ciento (24%) de los municipios las autoridades locales se reúnen con la Juntas Parroquiales semanalmente. Un doce por ciento (12%) lo hace cada quince días y diecinueve por ciento (19%) una vez al mes. Es decir para un cincuenta y cinco por ciento (55%) de los municipios si existen mecanismos regulares de comunicación con las juntas parroquiales (Figura 4).

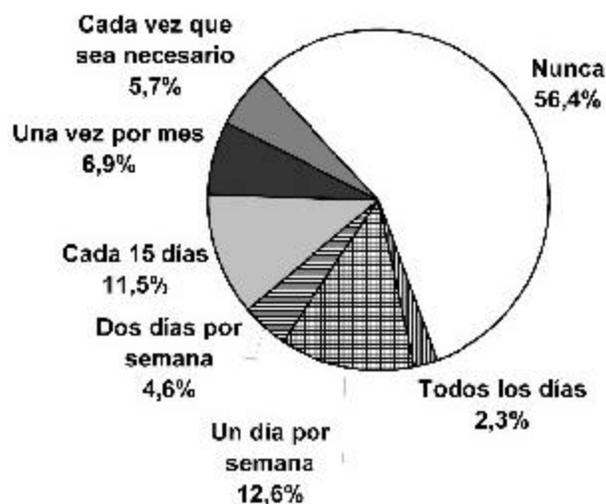
Ahora, este panorama es desolador cuando nos referimos a los mecanismos de comunicación entre las alcaldías y la sociedad civil organizada, dado que en un cincuenta y seis por ciento (56%) de los casos los Alcaldes declaran que ellos no se reúnen nunca con esta (Figura 5). De manera contrapuesta a la tendencia ya señalada, un treinta y siete por ciento (37%) de las alcaldías se reúne con algún tipo de regularidad con la sociedad civil y un seis por ciento (6%) de las mismas cada vez que sea necesario. En otras palabras, hay un gran número de municipios en los que sencillamente no hay canal de comunicación entre la sociedad civil organizada y la alcaldía, ni siquiera aquel canal inmediatista y coyuntural.



Texto original de la pregunta: ¿Cada cuanto tiempo se reúnen las autoridades locales con las Juntas Parroquiales? 1.- Todos los días, 2.- Un día por semana, 3.- Dos días por semana, 4.- Cada 15 días, 5.-Una vez por mes, 6.- Cada vez que sea necesario, 7.- Nunca

Figura 4. Frecuencia de reunión de las Autoridades Locales con las Juntas Parroquiales, según Alcaldes Electos 2000-2004.

A este respecto la interrogante a responder, es si esta ausencia de comunicación se debe a la no existencia de un canal o la inexistencia misma de una sociedad civil organizada, más allá de aquellas formas que el estado mismo instrumenta, fomenta e incluso financia. Lamentablemente la respuesta a esta interrogante se sale del ámbito de este trabajo y queda pendiente para una investigación a futuro.



Texto original de la pregunta: "¿Cada cuanto tiempo se reúnen las autoridades locales con la sociedad civil organizada? 1.- Todos los días, 2.- Un día por semana, 3.- Dos días por semana, 4.- Cada 15 días, 5.-Una vez por mes, 6.- Cada dos o tres meses, 7.- Cada vez que sea necesario, 8.- Nunca"

Figura 5. Frecuencia de reunión de las Autoridades Locales con la Sociedad Civil, según Alcaldes Electos 2000-2004.

Los temas y asuntos que discuten las autoridades municipales y la sociedad civil organizada es un indicador parcial de la naturaleza, necesidades y problemas que enfrentan las localidades. En tal sentido, presentamos en el cuestionario una lista de problemas y les solicitamos a los Alcaldes que señalaran si en los dos últimos meses

cuando se han reunido con la sociedad civil organizada han discutido o no cada uno de los problemas enumerados. Se encontró que todos los problemas listados se discuten ampliamente, destacando que el tema de los impuestos es el menos señalado.

Al indagar sobre cual de los temas listados es el más discutido encontramos que: inseguridad/policiales, asuntos relacionados con proyectos locales, y problemas de tierra/terrenos, son los más discutidos, mientras que el asunto de los impuestos es el menos discutido (Cuadro 5).

Cuadro 5

Asuntos Discutidos entre las Autoridades Municipales y la Sociedad Civil, según Alcaldes Electos 2000-2004

Problemas discutidos entre las Autoridades Municipales y la Sociedad Civil*		Problema más discutido**	
Educación y escuelas	100%	Inseguridad, policiales	29%
Inseguridad, policiales	97%	Asuntos relacionados con proyectos locales	18%
Asuntos relacionados con proyectos locales	97%	Problemas de tierra/terrenos	15%
Transporte	95%	Asistencia médica	10%
Problemas de tierra/terrenos	91%	Urbanismo	7%
Asistencia médica	91%	<i>Asuntos civiles</i>	8%
Urbanismo	89%	<i>Asuntos presupuestarios</i>	8%
Asuntos civiles	83%	<i>Educación y escuelas</i>	4%
Asuntos presupuestarios	82%	<i>Impuestos</i>	1%
Impuestos	59%	Total	100%

(*) Cada problema es una pregunta independiente. Resultados ordenados de mayor a menor. (**) Una sola pregunta, los problemas son las modalidades de respuesta.

Textos originales de las preguntas:

P40. En los últimos dos meses, cuando las autoridades de su municipio se han reunido con la sociedad civil organizada, que tipo de problemas discuten: Marque "Si se ha discutido" o "No se ha discutido" para cada una de las opciones señaladas a continuación

P41. ¿Cuál de estos temas indicados es el más discutido?

Llama especialmente la atención el hecho de que el problema de tierras y terrenos esté entre los tres problemas más discutidos entre la sociedad civil y las autoridades municipales. Esto es un indicador de que en estos momentos esta problemática es crucial para esta sociedad y que requiere de la atención debida e inmediata por parte de las autoridades. Por otra parte, aspectos como asuntos civiles, asuntos presupuestarios, educación y escuelas e impuestos, son los menos discutidos entre la sociedad civil y las autoridades municipales. Es realmente notorio que sólo el uno por ciento (1%) de los Alcaldes, indica que los impuestos es el tema más discutido. Esto es un indicador parcial o indirecto de la importancia que un tema básico dentro de las opciones de financiamiento propio municipal tiene para la sociedad civil organizada e inclusive para el mismo municipio.

Desde otra perspectiva, asuntos civiles, presupuestarios, educación y escuelas, e impuestos, son temas o asuntos cruciales que deberían estar presentes donde existe una cultura política participativa por parte de los ciudadanos, la cual es vital para la legitimidad misma del sistema democrático. Sin embargo, en general estos son los temas menos discutidos entre la sociedad civil y las autoridades municipales entrevistadas.

D. Equipamiento de las Alcaldías para el cumplimiento de sus funciones

Las alcaldías como organizaciones requieren de recursos básicos para el cumplimiento de sus funciones, así como de modelos de gestión adecuados, de tal manera que la organización administrativa sea la más favorable para el cumplimiento de los objetivos de esta. Esta área está fuera del alcance de ésta investigación. Sin embargo, decidimos producir información tentativa respecto a los recursos básicos con que cuentan las alcaldías, aun a sabiendas de que un estudio en profundidad de este aspecto en particular, requeriría que la información factual sobre las condiciones de cada alcaldía fuera levantada de manera presencial en cada una de ellas, por un personal debidamente entrenado para tal fin. Así, diseñamos una serie de preguntas, cuyas respuestas nos ofrecen una visión aproximada de algunos elementos tecnológicos y de recursos materiales y humanos, que nos permiten construir una visión inicial de los recursos básicos con que cuentan las alcaldías venezolanas.

En referencia al personal que labora en las alcaldías encontramos que el sesenta y cinco por ciento (65%) de los Alcaldes indican que el criterio comúnmente usado para la selección del personal es por concurso de credenciales; treinta y dos por ciento (32%) indica que la selección se realiza tomando como base recomendación de grupos, sectores y/o partidos políticos; y el tres por ciento (3%) restante indica que toman como base la

recomendación de amigos y familiares. El hecho de que estemos hablando del criterio comúnmente usado, y el treinta y cinco por ciento (35%) referido a sectores, partidos políticos, amigos y familiares nos conduce a pensar que la relación clientelar es significativamente alta. Sin embargo, desconocemos si esta cifra representa una tendencia en aumento o disminución.

Por otra parte, cuarenta y cinco por ciento (45%) de los Alcaldes indican que los cursos de entrenamiento y capacitación del personal se realizan eventual o circunstancialmente y sólo en un treinta y seis por ciento (36%) de los casos, los Alcaldes indican que los cursos se realizan en correspondencia con un plan preestablecido. Un diecinueve por ciento (19%) de las alcaldías no cuenta con cursos de entrenamiento alguno para sus empleados.

Respecto a la comunicación de la alcaldía con el gobierno regional y las autoridades centrales, encontramos que en un cincuenta y cuatro por ciento (54%) de los casos, esta comunicación se realiza a través de visitas o entrevistas, un treinta y cinco por ciento (35%) a través de teléfono o fax, y el restante once por ciento (11%) a través de comunicaciones escritas. Cabe destacar que en ninguno de los casos se indicó el uso de nuevas tecnologías como acceso a redes a través de Internet. Ninguno de los Alcaldes hizo referencia al uso de correo electrónico (E-mail) como parte de la comunicación administrativa ordinaria con otras instancias de gobierno. No nos referimos al uso general o individual del correo electrónico, sino al uso en comunicaciones administrativas con el gobierno regional y/o el gobierno central.

Respecto a la sede de la alcaldía, encontramos que en cincuenta y siete por ciento (57%) de los casos los Alcaldes consideran que ésta es inadecuada para prestar los servicios al público y facilitar el trabajo administrativo. Cincuenta y cinco por ciento (55%) de los Alcaldes reportan que no disponen de servicio telefónico permanente y suficiente para el funcionamiento administrativo de la alcaldía.

Así, veintiocho por ciento (28%) de los Alcaldes reportan que no disponen de servicio de fax; cincuenta y dos por ciento (52%) que no disponen de computadores actualizados y suficientes para el trabajo; ochenta por ciento (80%) que no disponen de computadoras interconectadas en red.

Respecto al uso de nuevas tecnologías, encontramos que ochenta y tres por ciento (83%) de las alcaldías no dispone de acceso a Internet en sus oficinas principales.

Referente a la condición ideal en la que la totalidad de las oficinas administrativas de las alcaldías dispongan de acceso a Internet (en este caso un indicador indirecto o parcial de la incorporación de nuevas tecnologías a la operación diaria), se observa que sólo un cuatro por ciento (4%) de las alcaldías se encuentran en esta situación. De esta forma lo que es un recurso básico moderno, computadores y conectividad, convierte a sólo cuatro por ciento de las alcaldías en aventajadas. Mientras que noventa y dos por ciento (92%) de las alcaldías manifestaron que no disponen de un servicio de páginas Web de información y servicios. Para finalizar debemos agregar a toda esta situación de rezago tecnológico-administrativo descrita por los propios Alcaldes que veintidós por ciento (22%) de ellos considera que su personal no está capacitado para trabajar con nuevos recursos computacionales.

4. Conclusión

En el sondeo nacional de la opinión de los Alcaldes sobre el proceso de descentralización en Venezuela, encontramos que estos funcionarios electos poseen conocimiento sobre los aspectos teóricos que sustentan el proceso de descentralización. En este sentido consideran que la descentralización ha fortalecido la gobernabilidad a escala nacional y también ha incrementado la legitimidad del sistema político venezolano. Los datos muestran a Alcaldes convencidos de que éste es un proceso necesario para que se efectúe una real redistribución del poder. Al mismo tiempo consideran que en la medida que el poder se acerca al ciudadano, la prestación de servicios será más eficiente y acorde con las necesidades de la población. Además, es conveniente enfatizar el hecho de que la gran mayoría de ellos tiene una visión de futuro positiva sobre el proceso, perspectiva que se fundamenta en que ven factible a futuro su visión personal respecto a la descentralización y en la idea de que la nueva constitución teóricamente abre paso a la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones del gobierno local.

La participación ciudadana es uno de los elementos centrales para la descentralización.

Teóricamente se busca la articulación del Estado con la sociedad civil y de manera general la articulación del triángulo gobierno-estado-sociedad. Los alcaldes venezolanos entrevistados consideran la variable participación ciudadana como principal o que le brinda fundamento a la descentralización. Las alcaldías representan el nivel del Estado y del gobierno más cerca al ciudadano y, a pesar de que en Venezuela se han creado una serie de mecanismos legales para acercar el poder y la toma de decisiones a éstos, los datos reflejan que en la práctica no existe un verdadero acercamiento entre gobierno local y ciudadanos. Para los alcaldes entrevistados la razón principal de la debilidad de la

participación de los ciudadanos estriba en la cultura política de la ciudadanía. A pesar de esta opinión de los Alcaldes debemos aclarar, como bien lo evidencian nuestros resultados, que en la Venezuela de inicios del siglo XXI, la cultura política de los alcaldes no es necesariamente diferente de la de sus representados.

Teóricamente la cultura política juega papel principal en la participación ciudadana. Las variables capital social, participación ciudadana y cultura política están interconectadas y el incremento de una fortalecerá las otras. El ciudadano no participa a partir de la promulgación de un decreto, sino que tiene que forjarse o gestarse una sociedad civil, la cual debe tener como sustento el capital social. Por otro lado, debe añadirse que la participación ciudadana no debe ceñirse sólo al abordaje de problemas puntuales o coyunturales, debe verse como una sociedad civil en constante vigilancia de aquellos asuntos importantes para la comunidad.

Esto nos indica que los Alcaldes deben fortalecer y/o instrumentar mecanismos que permitan el verdadero acercamiento gobierno local-sociedad civil para que logren por esta vía una real participación donde los ciudadanos puedan intervenir en la toma de decisiones de aquellos asuntos que les atañen o afectan más directamente. Para esto es necesario fortalecer los mecanismos comunicacionales entre este nivel del Estado y la ciudadanía y en general la sociedad civil. En términos generales, en las municipalidades venezolanas no existe una práctica extendida de una cultura administrativa que tienda a institucionalizar prácticas conducentes a experimentar y consolidar una participación ciudadana efectiva.

Prueba de esto lo representan el cincuenta y seis por ciento (56%) de los Alcaldes entrevistados que declaran no reunirse nunca con la sociedad civil organizada. Asimismo, hay un gran número de municipios donde no existe canal de comunicación entre la sociedad civil organizada y la Alcaldía. Dos posibles hipótesis responden a esta situación.

Primera, los ciudadanos desconocen la importancia de y el derecho que ellos tienen a la participación en la toma de decisiones a nivel local. Segunda, los alcaldes no están interesados en estructurar mecanismos para que se efectúe la participación, quizás porque no creen en ella, y/o no han experimentado exitosamente la forma de gobernar con participación ciudadana, al mismo tiempo de ser exitosos en la prosecución y el ejercicio del poder. Sin embargo, si están concientes de que la descentralización contribuye a desarrollar responsabilidades del gobierno local hacia las demandas de los ciudadanos; una posible razón de esta actitud se ubica en el hecho del poder revocatorio que tienen los ciudadanos.

Redistribución del poder y de los recursos financieros que permitan o hagan factible la operatividad del gobierno local son los aspectos principales en un proceso de descentralización, a juicio de los Alcaldes. Sin embargo la realidad del caso venezolano, bajo la perspectiva de estas autoridades, muestra que no hay suficiente autonomía financiera municipal pero, al mismo tiempo, manifiestan que no hay suficiente transferencia de recursos. Esto nos indica la ambigüedad o contrasentido en que se mueven los alcaldes: por un lado reclaman autonomía financiera pero al mismo tiempo solicitan mayor transferencia de recursos financieros desde el poder central. Esta ambigüedad, fundamentada en nuestra realidad subdesarrollada y rentista no tiene una solución trivial.

Vemos claramente evidenciado el subdesarrollo, la ausencia de riqueza y/o la capacidad productiva para producir riqueza distribuida, y el efecto de una economía rentista que termina por definir el funcionamiento del Estado mismo, como componentes de una realidad que podría ser impactada positivamente por la descentralización; al mismo tiempo que estos fenómenos son factores que contribuyen a acrecentar las dificultades y fallas de la política venezolana de descentralización.

Otro elemento considerado importante para el exitoso avance de la descentralización es el equipamiento suficiente de las Alcaldías con recursos financieros, humanos y materiales que les permitan cumplir con los objetivos y metas del proceso de descentralización administrativa. Si el gobierno municipal no cuenta con equipos adecuados para la recolección de información, cobro de impuestos lo suficientemente modernos y junto con ello un personal capacitado y que laboralmente se sienta satisfecho con su salario, no podrá avanzar el proceso de la descentralización exitosamente, lo que, en alguna medida, menoscaba la gobernabilidad y legitimidad del sistema democrático venezolano.

Dado que esta política no ha sido vista por los diferentes gobiernos, desde su puesta en ejecución hasta hoy día, como una política de Estado, la misma se ha visto sujeta a los intereses/desintereses de los actores, estando sometida a una constante discontinuidad.

De allí que su éxito o impacto se vea limitado a los intereses de los actores políticos o representantes del Estado. Así el aspecto financiero se convierte en la piedra angular de esta lo cual no permite autonomía municipal, pues la gran mayoría de los municipios dependen de las fuentes o ingresos provenientes del gobierno central. Al mismo tiempo no se cuenta con una sociedad civil suficientemente desarrollada y preparada para afrontar una participación ciudadana que intervenga en la toma de decisiones de su gobierno local.

Al mismo tiempo las autoridades locales no están preparadas para aceptar la participación de su municipalidad en la toma de decisiones. Y por último las alcaldías no están suficientemente equipadas para afrontar un proceso de modernización que incluye sus recursos humanos y su equipamiento. Todos estos elementos contribuyen al limitado avance del proceso descentralizador venezolano, a pesar de que las autoridades locales muestran poseer conocimientos acerca de la política.

Notas

1. Una versión preliminar de este trabajo, de carácter descriptivo más no analítico, bajo el título Sondeo Nacional de la Opinión de los Alcaldes sobre el proceso de Descentralización en Venezuela, figura bajo la forma de informe técnico, evaluada por el Decanato de Investigaciones de la Universidad Simón Bolívar.

2. El Ministerio de Interior y Justicia, el Parlamento Latinoamericano, y la Universidad Latinoamericana y del Caribe, auspiciaron la Primera Reunión Nacional de Alcaldes y el Curso Introdutorio de Alto Gobierno Municipal. Aprovechando esta oportunidad, los organizadores del evento y los autores del presente trabajo, acordamos la realización de este sondeo de opinión y la posterior presentación de sus resultados, a través de un esquema de cooperación institucional. Entregamos el instrumento a la totalidad de los Alcaldes asistentes; sin embargo, sólo fue posible aplicar el cuestionario a aquellos Alcaldes que estuvieron dispuestos a atendernos a pesar de lo intensivo de las actividades propias del evento.

3. Los resultados, observaciones e ideas presentadas en este informe son de responsabilidad exclusiva de los investigadores, y no comprometen a ninguna de las instituciones organizadoras del evento, a ninguno de los Alcaldes en términos individuales, ni a la Universidad Simón Bolívar u otros investigadores de esta institución. Para todos los efectos, los resultados de esta investigación son manejados y presentados respetando todo lo establecido en la ley, en especial en lo que corresponde al secreto estadístico, y en ningún caso se despliegan los datos de manera tal que las opiniones individuales puedan identificarse. Debemos agradecer a todos los Alcaldes por la atención que nos brindaron, e interés que mostraron colaborando en la realización de este proyecto. De igual manera debemos agregar que estamos muy agradecidos con todos los organizadores del evento, quienes de manera diligente y desinteresada nos apoyaron en esta investigación.

4. En este sentido, los alcaldes operan como informantes, en tanto que se encuentran en una posición privilegiada que les permite visualizar elementos importantes del ejercicio de los derechos ciudadanos en su municipalidad.

Referencias bibliográficas

1. BOENINGER, Edgardo (1995). "Reforma y modernización del Estado en América Latina" en: **Reforma y modernización del Estado**. Santiago de Chile: Ilpes y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 155-191.

2. BRYANT, C. Y L. WHITE (1982). **Managing Development in the Third World**. Boulder, Colorado: Westview Press.

3. COPRE (1990). **Antecedentes de la Reforma del Estado**. Caracas: Comisión para la Reforma del Estado.

4. COPRE (1987). Comisión para la Reforma del Estado. "Lineamientos Generales para una Política de Descentralización Territorial en Venezuela". **Avances de la Descentralización en América Latina y España**. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), Vol. 4, N° 2: 103-115.

5. COIROLO, L. (1998). "La experiencia internacional con descentralización," en **Acción Local, Mejores vidas. Implementación de proyectos participativos y descentralizados**. Editor Daniel Sellen. Taller Regional para América Central, organizado por: Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 4 al 7 de mayo. 1-9.

6. DAVIS, D., HULME Y D. WOODHOUSE (1994). "Decentralization by Default: Local Governance and the View from the Village in the Gambia". **Public Administration and Development**. 14: 253-269.

7. GONZÁLEZ, R. (2001). "Reforma del Estado y descentralización en Venezuela: percepciones y comportamiento del votante", en **Venezuela en transición elecciones y democracia 1998-2000**. Editores: Carrasqueño, Maingon y Welsch. Caracas: CDB Publicaciones. 164-188.

8. Human Development Report (1993). United Nations Development Programme (UNDP). New York, Oxford: Oxford University Press.

9. INGHAM, B. Y A. KALAM (1992). "Decentralization and Development: Theory and Evidence from Bangladesh". **Public Administration and Development**. 12: 373-385.

10. KIGGUNDU, M. (1989). **Managing Organizations in Developing Countries: an Operational and Strategic Approach**. Hartford, Connecticut.: Kumarian Press.

11. KIM, S. H. (1992). "The Political Process of Decentralization in Peru, 1985-1990", **Public Administration and Development**. 12: 249-265.

12. LALANDER, R. (2002). "¿El suicidio de los elefantes? La Descentralización venezolana entre la partidocracia y el chavismo" en Alfredo Ramos Jiménez (editor), **La transición venezolana: aproximación al fenómeno Chávez**, Mérida-Venezuela, Producciones Karol. 195-240.

13. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. 4 de diciembre de 1989.

14. Ley Orgánica del Régimen Municipal. 15 de junio de 1989.

15. MASCAREÑO, C. (1996). **Gestión y Gerencia en las Gobernaciones Venezolanas**. Caracas, CENDES.

16. MORRIS, A. (1992). "Decentralization in the Context", en **Decentralization in Latin America**, Arthur Morris and Stella Lowder Editores. New York: Praeger 1-14.

17. PNUD/BM/BID (1999). **La Descentralización: Diálogo para el Desarrollo**. Caracas, Editorial Nueva Sociedad. Segunda edición.

18. RIVERA, Roy (1996). **Descentralización y gestión local en América Latina**. San José, Costa Rica: Flacso.

19. RONDINELLI, D. (2000). "What is Decentralization?", en **Decentralization Briefing Notes**. J. Litvack y J. Seddon Editores. Washington, DC: World Bank Institute.

20. RONDINELLI, D., G. NELLI Y. S. CHEEMA (1984). **Decentralization in Developing Countries**. Washington, DC: The World Bank, Staff Working Paper. N° 581.

21. TRUJILLO MUÑOZ, A. (2001). **Descentralización, regionalización y autonomía**

local. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

22. VENGROFF, R. Y Z. REVERÓN (1997). "Decentralization and local government efficiency in Canadian Provinces: A comparative perspective". **International Journal of Canadian Studies**. 16, Fall: 195-214.

23. VENGROFF, R. (1994). "Decentralization in Africa: A Review of the experience". Manuscrito no publicado.

24. VENGROFF, R Y B. SALEM (1992). "Assessing the Impact of Decentralization on Governance: A comparative Methodological Approach and Application to Tunisia". **Public Administration and Development**. Vol. 12: 473-92.

25. WILLIS, E., C. GARMAN Y S. HAGGARD (1999). "The Politics of Decentralization in Latin America". **Latin America Research Review**. Vol. 34, N° 1: 7-56.

26. WUNSCH, J. (1991). "Institutional Analysis and Decentralization: Developing an Analitical Framework for Effective Third World Administrative Reform". **Public Administration and Development**. Vol. 11: 431-451.