

NEGOCIACIONES ENTRE LOS NIVELES DEL PODER PÚBLICO: Impulso o freno para la descentralización

María Milagros Matheus I.*

Resumen

Este artículo analiza el ámbito de las relaciones intergubernamentales en sus diferentes niveles, dada la importancia que las mismas desarrollan en el proceso de transferencia de competencias y servicios para los Estados y los Municipios. Se realiza un estudio comparativo de los Estados Aragua, Carabobo, Anzoátegui, Monagas y Sucre.

Se concluye que no existe un sistema de coordinación eficaz que regule u organice la nueva

realidad político-administrativa de tales estados venezolanos. En consecuencia, urge la ruptura con el excesivo formalismo que ha propiciado el vacío institucional, para dar paso a instituciones más eficientes. El éxito de la descentralización dependerá de la adecuada coordinación y negociación a fin de alcanzar los objetivos planteados.

Palabras clave: *Descentralización, Relaciones Intergubernamentales, Coordinación.*

Recibido: 26-03-99 • Aceptado: 10-06-99

* Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Universidad del Zulia. Venezuela.

Negotiations Between Public Power Levels: Stimulus or Barrier to Decentralization

Abstract

This article analyzes inter-governmental relations at different levels, given the importance of the same in developing the process of transfer of authority and services to state and municipal governments. A comparative study is made in the states of Aragua, Carabobo, Anzoátegui, Monagas and Sucre, and the conclusion is there is no efficient system of coordination that regulates and organizes the political and administrative realities of these Venezuelan states. As a consequence, it is ever more urgent to break away from the excessive formalism that this institutional vacuum has produced, and to promote more efficient institutions. The success of decentralization depends on adequate coordination and negotiation in order to reach the proposed objectives.

Key words: Decentralization, inter-governmental relations, coordination.

Introducción

A partir del año 1989 se inicia en Venezuela la descentralización político administrativa, comenzando un proceso de transferencia de competencias desde el poder central hacia los estados y municipios. El objeto de este trabajo es profundizar en el análisis de la forma, contenido, procedimiento y posibles obstáculos que enfrentan las instituciones que han sido creadas en el nivel nacional y estatal para coordinar el proceso de negociación en la transferencia de servicios. Para satisfacer ese propósito se realiza un estudio comparativo entre los Estados Aragua, Carabobo (situados en la región central del país); Anzoátegui, Monagas y Sucre¹ (localizados en la región oriental) con base en leyes aprobadas en 1997 y entrevistas estructuradas abiertas realizadas a especialistas en ambos Estados en 1998. El artículo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar se discrimina el marco normativo formal que propicia las relaciones intergubernamentales, y posteriormente se hace una evaluación de las instituciones surgidas en los Estados señalados.

1 El estudio se apoya en información proveniente de la base de datos organizada por quien suscribe, procedente de entrevistas a expertos realizadas en el proyecto de investigación: "El proceso de Institucionalización: Relación Estado-Municipio en el Marco de la Reforma del Estado", financiado por LUZ-CONDES (Maracaibo-Venezuela).

Antecedentes

La Constitución venezolana vigente es el producto del Pacto de Punto Fijo que buscó darle estabilidad a la democracia constituida a partir de 1958. Uno de los principales objetivos de este pacto fue la búsqueda de un sistema político integrado, protegido de las amenazas autoritarias y del caudillismo regional. En ese entonces se hacía necesario fortalecer el centralismo como medio para garantizar la estabilidad democrática, interpretando con ello que un gobierno central poderoso podía maniobrar de manera más rápida y fuerte en contra de cualquier intento autoritario que pusiera en peligro la democracia. El balance de lo sucedido entre 1958 y 1988 fue favorable para el robustecimiento de la democracia. No obstante lo que fue en principio un buen remedio, con el tiempo se convirtió en un veneno contra el propio sistema político, entre otras razones por la pérdida del predominio de los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y el Estado, el exagerado centralismo que obstaculizaba el desarrollo de la sociedad civil, limitando su participación organizada, y además se habían generado altos grados de ineficiencia administrativa, agregándole a esto la escasez presupuestaria que da origen a graves tensiones sociales, dado el deterioro de los servicios y el retroceso de los niveles de vida de los ciudadanos (Fernández, 1993: 117 y 126).

En 1984, con base en un consenso político, se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), mediante un Decreto presidencial, con el propósito de elaborar propuestas concretas para hacer más democrática la sociedad y más eficiente al Estado (COPRE, 1989: 19). Dentro de los principales objetivos de la COPRE, estuvo la necesidad de comenzar por un programa de descentralización territorial en beneficio de los Estados, los cuales aunque formalmente autónomos, según se establece en la Constitución Nacional en su artículo 16º, encontraban muy comprometida su autonomía debido a que su autoridad fundamental, los gobernadores, eran nombrados y removidos por el Presidente de la República, a su discreción. Tales condiciones dejaban muy poco margen para que esa autonomía consagrada en la Constitución jugara un papel importante en la operatividad de las actividades de los Estados.

Por esta razón era el momento de darle vida al artículo 22º de la Constitución Nacional que dejaba abierta la posibilidad de crear una ley para elegir a los Gobernadores y por allí comenzar el proceso de descentralización. A pesar de la importancia de la elección directa de Gobernadores, también resultaba necesari-

rio definir sus competencias, transfiriéndolas desde el Poder Central a los Estados, y delimitar su ámbito de actuación. En consecuencia, primero fue aprobada la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado en agosto de 1988 y posteriormente, dada su urgencia fue aprobada la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en diciembre de 1989. Con ambos instrumentos jurídicos se abordan dos de los elementos más importantes del proceso descentralizador: por un lado, darle al Gobernador una dotación formal y efectiva de autonomía política a través de las elecciones directas y por el otro lado, determinar y establecer los mecanismos de transferencia sobre las materias a las cuales los Estados tendrán que abocarse.

En el artículo 2º de la Constitución Nacional se expresa: “La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución” y seguidamente se definen las competencias que corresponden al Poder Nacional, así como los lineamientos básicos del ámbito de las administraciones municipales, por una parte, y por la otra se dispone que “Es de la competencia de cada Estado: ... todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal” (art. 17º, ord. 7º).

El artículo 136º de la Constitución Nacional consagra una enumeración extensísima de las materias cuya competencia se atribuye al Poder Nacional, las cuales exceden a las que normalmente corresponden a los Estados federales. En el amplio desglose de competencias que le otorgó la Constitución al Poder Nacional, se observa que en algunas materias se contempla solamente el establecimiento del régimen o de la legislación básica referida a esas materias, y en otras se le atribuyen la totalidad de las funciones o de los poderes jurídicos relativos a esas materias, y aún se prevé la posibilidad de asumir todas las funciones cuando la Ley así lo determine. Esto deja a los Estados competencias un tanto exiguas sobre las cuales trabajar.

En el artículo 17º de la Constitución Nacional se contemplan las competencias expresamente atribuidas a los Estados, y que en su mayoría son de tipo organizativo. A este respecto, Molina (1991) considera que las competencias estatales son **exclusivas** cuando los Estados ejercen tanto la legislación como la ejecución de las mismas. La competencia es **concurrente**, cuando los diferentes Niveles Públicos poseen atribuciones sobre la misma materia.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del año 1989 (LODDT), vino a definir el marco de

la reforma política del Estado, para reforzar el federalismo que hasta esa fecha no había alcanzado la operatividad necesaria para su configuración. Es por ello que cobra vida el artículo 137º de la Constitución Nacional donde se expresa: “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

A través del artículo 3º de la LODDT se ratifican las competencias exclusivas ya asignadas a los Estados por la Constitución Nacional, en su artículo 17º. Además de éstas, según el artículo 11º, se le transfieren a los Estados algunas competencias reservadas al Poder Nacional. El artículo 4º de la misma Ley señala las competencias concurrentes entre los Niveles del Poder Público. En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución y conforme a los procedimientos que esta Ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados algunos servicios que actualmente presta el Poder Nacional.

En relación con las competencias concurrentes, la LODDT no fija nuevas competencias, sino que establece los procedimientos para transferir gradualmente a los estados algunos servicios que pueden ser prestados en forma compartida con el Poder Central. “Es por ello que la novedad de la ley consiste en la consagración del mecanismo de transferencia progresiva a los Estados de aquellos servicios que actualmente presta el Poder Nacional en ejercicio de competencias concurrentes” (Ayala, 1994: 111).

Como es de observar, la probabilidad de obtener un exitoso funcionamiento en la prestación de los servicios, está relacionada con el rumbo que tomen las relaciones intergubernamentales que se produzcan entre los diferentes niveles del Poder Público.

Marco normativo formal que propicia las relaciones intergubernamentales

Para el establecimiento de las relaciones intergubernamentales han sido creados algunos organismos con el fin de propiciar un normal desenvolvimiento de las relaciones República - Estados-Municipios. Tales organismos que existen en los tres diferentes niveles, se describen a continuación.

1) Ministro de Estado para la Descentralización. Dada la dispersión que estaba observándose en el proceso de descentralización, se hizo necesaria una figura que coordinara, concertara y supervisara la ejecución de este proceso. La figura del Ministro, creada mediante Decreto Presidencial No. 3032 en 1993, tenía como objetivo **establecer mecanismos de coordinación** adecuados entre los ministerios para dar un mínimo de coherencia y organicidad, sin que por ello se menoscabara la necesaria heterogeneidad que existe en los Estados (Informe sobre la Descentralización en Venezuela: 1994, 207). Este organismo fue eliminado durante el gobierno del Presidente Caldera.

2) Comisión Nacional para la Descentralización. Creada a través del Reglamento Parcial N° 2 de la LODDT denominado Mecanismos Institucionales para la Descentralización de la Administración Pública Nacional, tiene como objetivos impulsar, apoyar, planificar y **coordinar**, así como también seguir, supervisar y evaluar permanentemente el desarrollo y la ejecución de los programas de descentralización y desconcentración que corresponda ejecutar a los diferentes Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado Nacionales (art. 4 ejusdem).

3) Organismos Ministeriales para la Descentralización. Están igualmente establecido en el Reglamento Parcial N° 2. Su función principal es orientar y **coordinar** el proceso de descentralización en los Ministerios.

4) Convención de Gobernadores. Está consagrada en el artículo 190 ordinal 19 de la Constitución Nacional, en donde se señalan las atribuciones del Presidente de la República y entre otras está la de reunir en convención a todos o algunos de los Gobernadores de las entidades federales para la mejor **coordinación** de los planes y labores de la administración pública. La señalada convención es ratificada por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT). Sin embargo su estructura y sus atribuciones establecidas para gobernadores designados por el Presidente de la República, no se adecuan a las nuevas condiciones de gobernadores cuya legitimidad deriva de la elección popular y directa.

5) Consejo Territorial de Gobierno. Se establece en el Reglamento Parcial N° 3 de la LODDT en 1993, y está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside; los Gobernadores de cada uno de los Estados de la República; los Ministros del Ejecutivo Nacional; el Gobernador del Distrito Federal, y una persona designada por el Presidente de la República en razón de sus méritos

y experiencia. En ausencia del Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Interiores preside el Consejo. Fue concebido para mediar, colaborar y **coordinar** las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos de los Estados, también para participar en el diseño de políticas y armonización de decisiones que conciernen e involucren a los distintos niveles de gobierno.

6) Asociación de Gobernadores. Surge en el año 1993 por iniciativa de los Gobernadores, como un medio de exhortar a la sociedad civil a hacer un frente contra la intención del Poder Central de concentrar los recursos tributarios. Su objeto fundamental es el estímulo de la cooperación interestadual con el fin de compartir experiencias y optimizar la eficiencia y efectividad de la administración regional. La Asociación debe fomentar el intercambio de opiniones y puntos de vista entre los ciudadanos de los distintos Estados, **propiciar las mejores relaciones con el Poder Central, los Municipios y la Sociedad Civil** en función expresa del bienestar de la población, promoviendo la participación de los Gobernadores en el proceso de formación de leyes y definición de políticas en el nivel nacional, **aparte de defender vigorosamente a los Estados en el sistema federal** (Brewer, 1994: 256-257).

7) Organismos Regionales de Planificación y Desarrollo al Proceso de Descentralización. Están consagrados en el Reglamento Parcial N° 2, y son responsables del seguimiento estadístico de la gestión intergubernamental a nivel del Estado y Municipio. Igualmente tienen a su cargo el seguimiento de las políticas nacionales en cada Estado, aparte de brindar apoyo a la sociedad civil para su incorporación y participación en el proceso de descentralización.

8) Comités de Planificación y Coordinación. Se encuentran establecidos en el artículo 25 de la LODDT y desarrollado en el Reglamento Parcial N° 3 de la misma ley. Los mismos están presididos por el gobernador y su tren ejecutivo estatal, además participan los alcaldes que integran el territorio del estado, los jefes de las oficinas nacionales y organismos regionales con jurisdicción del Estado. Su objetivo fundamental consiste en **promover y asegurar la coordinación y colaboración entre la administración del Estado y los Municipios**, especialmente en materia de inversiones y de prestación de servicios.

9) Consejo Nacional de Alcaldes. Fue creado mediante Decreto Presidencial en 1993, su objetivo fundamental es el de servir de mecanismo para la colaboración, cooperación y coordinación de políticas y acciones entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, en el desarrollo del proceso de descentralización ad-

ministrativa hacia los Municipios. Los integrantes del Consejo son el Presidente de la República quien lo preside; Ministro de Relaciones Interiores; los Ministros de la Secretaría de la Presidencia; Ministro de Estado para la Descentralización; el Ministro de CORDIPLAN; el Presidente de FUNDACOMUN; un Alcalde de cada Estado designado por la respectiva Asociación o por el Consejo Regional de Gobierno; el alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal y el Alcalde que presida la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI).

También debe ser mencionada la **Comisión para la Reforma del Estado** (COPRE), la cual tiene como función principal la concepción y la **coordinación** del proceso de descentralización a nivel nacional, y las COPRES estatales a nivel regional, cuya finalidad es servir de apoyo a las gobernaciones en materia de Reforma del Estado, además de constituir un canal de información entre ellas y la COPRE nacional.

Evaluación del funcionamiento de los organismos que intervienen en las relaciones intergubernamentales

Los organismos descritos anteriormente fueron creados con atribuciones de coordinación, bien sea a escala nacional o estatal. Esa multiplicidad de instituciones con cabalgamiento de funciones genera dificultades para que el proceso de descentralización se produzca de manera coherente y expedita.

El caso más evidente de ello ocurre a nivel estatal, en el cual existen tres organismos vigentes en la actualidad con idénticas funciones: la Convención de Gobernadores, el Consejo Territorial de Gobierno y la Asociación de Gobernadores todos con objetivos de coordinación entre los tres niveles. La Convención de Gobernadores funcionaba cuando éstos eran designados por el Presidente de la República, y por tanto eran sus subordinados. Tal Convención resultaba una figura decorativa para refrendar todo aquello que el Presidente dijera. El tema de la descentralización nunca estuvo en agenda, lo cual reflejaba la inexistencia de voluntad política sobre el particular. La descentralización no formaba parte de las expectativas políticas nacionales, ni regionales, dado que el modelo político centralizado constituía un pilar fundamental del tipo de arreglos políticos prevaleciente. En lo que se refiere al Consejo Territorial de Gobierno ha tenido peor destino, algunos sectores entrevistados de los Estados seleccionados, no conocen sobre su existencia y funciones y es confundido con otros organismos, como los

Comités de Planificación y Coordinación. Por otra parte, también se le critica que tiene un tinte muy centralista (ver supra los miembros que lo conforman). Por último, la Asociación de Gobernadores tampoco ha funcionado como un organismo impulsor de relaciones de coordinación entre los tres niveles.

A pesar de la multiplicidad de organismos creados, ninguno de ellos ha tenido la fuerza y la autoridad suficientes para darle cohesión al proceso descentralizador. En consecuencia, se está corriendo el riesgo de producir un fraccionamiento en el país que obstaculice el logro de la armonía político-territorial, dando con ello la razón a los adversarios de la descentralización. Lo observado en los estados es de tal gravedad que aún aquellos que están cercanos o limitan entre sí, no fluye la información como debiera. Como consecuencia los logros del uno son en muchas ocasiones desconocidos por el otro y viceversa, lo cual representa una medida del grado de dispersión del proceso.

El fraccionamiento y la dispersión de esfuerzos puede conllevar a que el proceso de descentralización dependa más de los criterios personalistas de los gobernadores de turno, (los cuales en algunos casos pueden ser muy acertados, pero en otros no tanto) en lugar de criterios institucionales serios que señalen un camino más o menos cierto por donde conducir el proceso. Asimismo, si no existen criterios claros en ese sentido, en modo alguno será posible evaluar a posteriori los supuestos aciertos o desaciertos que se obtengan. El peligro reside en que se genere un entramamiento en las relaciones tanto entre los niveles del poder público, como entre los mismos estados. Esto podría detener el proceso de reforma por no saber a ciencia cierta cómo resolver los conflictos que se presenten. "...El país asiste a un incipiente e indetenible proceso de descentralización para el cual no parece estar preparado, por lo que resulta imperativo realizar una revisión exhaustiva de la normativa vigente..." (Guerón y Manchisi, 1996: 38).

Por su parte, los Estados individualmente han tratado de crear sus sistemas intergubernamentales, tomando en cuenta a los Municipios, parroquias, sociedad civil organizada, etc.. intentando con ello una nueva concepción de la organización sobre sus territorios, en el cual los estados sean el eje ordenador de procesos, pero no los responsables absolutos del mismo (Mascareño, 1995: 3). El proceso no sólo depende de la voluntad de los Estados sino de un concierto de voluntades donde deben estar incluidas las del nivel nacional y municipal, para lograr una coordinación más coherente, ya que "es impensable -además de ingenuo- lograr un sistema absolutamente armonioso y coordinado de gestión" (Mascareño, 1995: 2).

Organizaciones que propician relaciones intergubernamentales: la visión desde los estados

Con el objeto de recolectar información sobre el funcionamiento de los organismos encargados de conducir las relaciones intergubernamentales se realizaron una serie de entrevistas a funcionarios de las gobernaciones de los estados Aragua, Carabobo, Monagas, Anzoátegui y Sucre, directamente involucrados en el proceso de descentralización. Tales entrevistas fueron realizadas entre mayo y noviembre de 1998.

a. Casos Aragua y Carabobo:

La Asamblea Legislativa del estado Aragua dictó en el año 1997 la *Ley de Reforma a la Ley de Descentralización Administrativa, Delimitación y Transferencia de Actividades, Servicios y Recursos del Estado Aragua* (Ley Aragua), al comprender la importancia que poseen las relaciones que deben existir entre el Estado, sus Municipios y sus ciudadanos, para poder alcanzar el éxito en el objetivo planteado por la descentralización que consiste en una mayor satisfacción de las demandas colectivas.

En su artículo 1 expresa “Esta Ley tiene por objeto establecer los criterios, normativas y mecanismos para la descentralización administrativa, delimitación y transferencia de servicios actividades y recursos del estado Aragua a los Municipios, Parroquias, entes descentralizados funcionalmente y organizaciones de la sociedad civil”. La Ley de Descentralización de Aragua contempla la Transferencia Estado Municipio y la Transferencia Estado Sociedad (TEM y TES), lo cual constituye un modo de organización particular del Estado en cuestión. Significando con ello, que es necesario generar una especie de coordinación entre los intervinientes, para obtener una relación que sea más útil a todos los sectores involucrados y, como consecuencia necesaria, prestar un servicio más eficiente a la población que es a quien en definitiva se debe satisfacer.

No obstante, la importancia de las transferencias Estado-Municipio, la Constitución Nacional no ha establecido en ninguno de sus artículos esa posibilidad, sin embargo, es indispensable admitir la necesidad de las mismas para alcanzar un verdadero fortalecimiento del proceso descentralizador. La Ley del Estado Aragua incorpora también la novedad de la transferencia de recursos hacia la sociedad, tal circunstancia es un avance importante en el ámbito de la descentralización, sin embargo, no resulta sencillo hacer proyecciones sobre una ley

tan reciente, ya que todo va a depender de la forma en que se interprete y aplique la misma. Este instrumento normativo pareciera desarrollar los objetivos fundamentales del proceso de reforma, dado que estimula la descentralización Estado Municipio, pero va mucho más allá incitando también la participación de las parroquias y la del ciudadano organizado.

No obstante lo anterior, sigue abierta la posibilidad de repetir los esquemas centralizadores en los niveles estatal y municipal. Un ejemplo puede ser comentado en la Ley del Estado Aragua que se viene analizando; en el artículo 25 se prevé el aporte previsto para ser transferido a los Municipios, los cuales deberán distribuirse atendiendo a los siguientes criterios: "...5. Un porcentaje adicional del diez por ciento (10%) para los Municipios que transfieren y deleguen actividades, servicios y funciones a las parroquias...". Sin embargo, esta transferencia no se ha llevado a la práctica en ningún Municipio del Estado Aragua. Lo cual resulta insólito dado que se les otorga un estímulo en el porcentaje del presupuesto asignado y ellos prefieren perderlo antes que descentralizar hacia las parroquias.

En el caso del Estado Carabobo, se dictó en 1997 la *Ley de Relaciones Intergubernamentales y del Fondo de Financiamiento de la Gestión Estado-Municipio de Carabobo* (Ley Carabobo), la cual expresa su objeto en el artículo 1: "...crear organismos y mecanismos que permitan armonizar y dinamizar las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales...". Esto indica la importancia de impulsar y coordinar las relaciones entre el Estado Carabobo y sus municipios. Al respecto se establece -prosigue el mencionado artículo- la creación de un Consejo Regional de Gobierno, un Fondo de Financiamiento de la Gestión Estado-Municipio y la coordinación de inversiones con planes concertados. El Estado cuenta con la creación de organismos específicos encargados de coordinar las relaciones intergubernamentales y de financiar la gestión Estado- Municipio.

Al comparar ambas leyes estatales, Ley Aragua y Ley Carabobo, se observa que Aragua ha dado un paso al frente, ya que involucra a la sociedad organizada para que participe directamente. A su vez, la Ley Carabobo establece la necesidad de ejercer todas las acciones pertinentes para defender el proceso de descentralización y con ello fortalecer la capacidad de autogestión de la Región, sus Municipios y sus parroquias (art. 7, numeral 5). Además el artículo 14 establece la necesidad de que los Alcaldes constituyan Consejos Locales de Gobierno a fin de propiciar el máximo de participación ciudadana en la elaboración de los planes y programas relacionados con las inversiones. Ambos Estados han comprendido la ne-

cesidad de abrir el proceso más allá de los Estados y Municipios, pero se debe admitir que Aragua ha sido más creativo en abrir el proceso hacia la sociedad.

La Ley Aragua establece en su artículo 18 una Unidad Administrativa creada por el **Gobernador** para promover y asesorar al Estado en el proceso de descentralización. Esta Unidad posee interesantes atribuciones relacionadas con la coordinación del proceso, pero la Ley no precisa cómo estará conformada la misma. Asimismo la Ley Carabobo parece ser más clara en cuanto al organismo que se encargará de las relaciones intergubernamentales cuando consagra en su artículo 3 la misión fundamental del Consejo Regional de Gobierno, la cual consiste en armonizar las decisiones que atañen a cada **nivel de gobierno** con el objeto de promover el bienestar la seguridad y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos. De igual manera prevé en el artículo 5 que este Consejo estará integrado por el Gobernador, quien lo preside, por el Consejo de Secretarios del Ejecutivo Estadal y por los Alcaldes.

La Ley Carabobo refleja una organización más operativa para manejar las relaciones intergubernamentales que la propuesta por la Ley Aragua. La participación de los Alcaldes en el Consejo Regional constituye prueba de lo anterior. En cambio, Aragua involucra al Gobernador, Asambleas Legislativas, Alcaldes, Cámaras Municipales según el artículo 13 y 14 de la Ley que se comenta, y puede que de esta manera las transferencias se hagan de forma más democrática debido a que intervienen todos los sectores de la vida política del Estado. Sin embargo, podría suceder que el proceso se obstaculice cuando se produzcan correlaciones de fuerzas políticas diferentes en oposición conflictiva.

Otro aspecto digno de mencionar se relaciona con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Programa Especial de Inversiones, establecido en el artículo 30 de la Ley Aragua, donde en su numeral 4 se establece que al Gobernador le corresponderá establecer las áreas prioritarias hacia donde se orientará la inversión. ¿Sobre qué bases el Gobernador establecerá las mencionadas áreas? ¿Atendiendo a criterios institucionales o a simples criterios personalistas? Tales interrogantes deben ser analizadas a profundidad, pues si bien algunos Gobernadores han demostrado una gran capacidad de gestión, no hay garantía de continuidad en la actuación administrativa. Si no existen parámetros claros con relación a las prioridades, éstas quedan al juicio discrecional del gobernador de turno, lo cual puede repercutir de forma negativa en la eficiencia de la administración estadal.

En cambio, en la Ley Carabobo existen criterios específicos que deben ser seguidos por los Municipios para tener acceso al financiamiento y tales proyectos serán analizados por el Consejo Regional de Gobierno, cuerpo que incluye al Gobernador, pero no depende exclusivamente de su decisión la aprobación del proyecto. Los proyectos deben contener planteamientos orientados por pautas contenidas en el artículo 4 de la Ley Carabobo, entre otras podrían ser mencionadas las siguientes: fomento de actividades turísticas y de recreación; protección del paisaje, y de la ocupación irregular de suelos; resguardo de la seguridad de las personas y propiedades, etc.

También Carabobo ha entendido lo relevante de las relaciones intergubernamentales entre el Estado y sus Municipios y no le basta con dictar la ley que da forma a las mismas, sino que lo ratifica a través de su artículo 13 cuando establece que las Resoluciones y Acuerdos del Consejo Regional son de obligatorio cumplimiento y sus actuaciones representan **el máximo nivel de concertación** entre el gobierno estatal y el municipal para el logro de sus objetivos.

b.- Casos Sucre, Monagas y Anzoátegui:

Los tres estados orientales bajo análisis presentan un cuadro muy diferente al descrito para Carabobo y Aragua. En materia de relaciones intergubernamentales, el proceso ha sido más lento y menos fructífero. Existen algunos avances en materia de organización administrativa pero sin la trascendencia necesaria para cimentar el proceso de descentralización que se observó en los Estados centrales analizados.

Las personas entrevistadas involucradas en la conducción de la descentralización en **Sucre**, señalan algunos problemas en su Estado, el más difícil y espinoso de ellos es la escasa voluntad política, tanto del gobierno como del bloque legislativo regional en materia de descentralización; además coinciden en señalar que existe una desinformación casi absoluta dentro del mismo Estado, al parecer no logran ponerse de acuerdo en asuntos fundamentales como la Ley Estado-Municipio, cuyo proyecto existe desde hace mucho tiempo y sin embargo, aun no ha sido aprobado.

Entre otros aspectos los entrevistados admitieron que existe falta de capacidad política entre sus principales dirigentes, tanto en el gobierno estatal como en los gobiernos municipales. Se encuentran muy desinformados y además re-

sulta difícil obtener de ellos una visión amplia sobre los alcances de la descentralización.

Por otra parte, los organismos creados para mantener las relaciones de coordinación entre los tres niveles (Consejo Territorial de Gobiernos, Comité de Planificación y Coordinación, COPRE Nacional, Asociación de Gobernadores) no han funcionado como deberían. Con relación a la COPRE Nacional expresan que los estudios hechos sobre la descentralización en ese organismo central son trabajos teóricos muy importantes, pero que inciden poco en la realidad de los Estados debido a la escasa profundización en los problemas que éstos enfrentan.

En relación con la Asociación de Gobernadores coinciden en que ha funcionado con mayor coherencia, pero en algunos aspectos ha desdibujado sus atribuciones, debido a que le otorgan mayor importancia a temas que no son los fundamentales para propulsar la coordinación entre los tres Niveles Públicos. Los entrevistados fueron consecuentes en sus opiniones sobre la institución, ya que admiten que han tenido algunos logros, entre ellos la reforma de la Ley del FIDES donde se introduce un aumento importante en los porcentajes de las asignaciones a los Estados; además ha resultado ser un buen instrumento para canalizar los reclamos de los gobernadores desde el punto de vista económico. Sin embargo, no existen propuestas de impulso a la descentralización traducidas en políticas que puedan convertirse en avances significativos con respecto al proceso. Se produce la discusión de grandes temas, pero sin análisis crítico, por lo menos que quede plasmado en actas. Hasta ha sido tildada de ser como un gran sindicato que defiende los intereses de los trabajadores de las gobernaciones.

Los juicios que prevalecen entre los entrevistados en Sucre se refieren a una realidad político-social Estatal desvinculada de las expectativas del gobierno nacional, ocurriendo a su vez lo mismo en el ámbito Municipal en relación con el gobierno regional. Lo anterior hace pensar que la descentralización está marchando por caminos muy inciertos que nadie sabe a donde conducirán y dadas las condiciones políticas, económicas y sociales del país en la actualidad, tal improvisación podría traer consecuencias nefastas.

La situación en **Monagas** es bastante parecida a la de Sucre. Tampoco existe una Ley Estado-Municipio, además no existe COPRE Regional, sino una División de Descentralización adscrita a la gobernación, lo cual acentúa el problema de dispersión que se ha venido constatando; pareciera que se trata de un proceso que cada quien puede concebir a su manera, sin respetar pautas genera-

les que permitan hacerle seguimiento al referido proceso. Es necesario en este punto aclarar que se debe aceptar la heterogeneidad de los Estados, pero manteniendo algunos principios que eviten que la descentralización se convierta en dispersión. Admiten los entrevistados de Monagas que el Comité de Planificación y Coordinación del Estado es muy difícil ponerlo en funcionamiento en su totalidad, ya que está constituido por trece gabinetes con diferentes directores e integrantes, lo cual lo hace absolutamente infuncional, operativamente hablando. La Oficina de Planificación del Gobierno Regional hace las veces del Comité de Planificación y Coordinación cuando se necesita el visto bueno para algún proyecto y sobre todo si se trata de solicitar recursos al FIDES.

De la información obtenida en Monagas se destaca que las organizaciones creadas para impulsar las relaciones entre los tres niveles públicos no han dado ningún resultado, y por tanto, expresan que sería necesario crear un organismo que clasifique y ordene la información para que ésta fluya suficientemente entre los Estados. Existe el convencimiento entre los entrevistados en que la COPRE Nacional no ha logrado sus objetivos en lo que concierne al cambio de las condiciones del Estado para estimular al proceso descentralizador y en esto existen coincidencias en los demás Estados. Quienes dirigen el proceso de descentralización en Monagas no ven la realidad identificada con la producción intelectual de la COPRE Nacional, dado que no son tomadas en cuenta las experiencias locales; aspiran a que se estudie más a fondo su realidad sin desvincularse de los análisis teóricos, y desean que las vivencias diarias de las regiones y los municipios sean integradas a los análisis, a efectos de lograr que los problemas específicos tengan soluciones adecuadas y se impulsen efectivamente las reformas.

Se insiste en que los problemas de dispersión son ocasionados por la multiplicidad de instituciones creadas para coordinar las relaciones intergubernamentales. Es importante admitir que las mencionadas instituciones han servido de base para iniciar el proceso descentralizador, pero en la actualidad es conveniente suprimir algunas de ellas y permitir que sea la realidad de cada Estado la que se imponga, con el fin de evitar que exista un marco institucional formal paralelo, diferente al efectivamente utilizado, afectando la debida coherencia que debe orientar al proceso.

También se observó en las entrevistas realizadas mucha confusión en relación con algunas de las instituciones establecidas en la Ley y los Reglamentos, principalmente entre el Consejo Territorial de Gobierno, y el Comité de Planificación y Coordinación, lo cual denota que éstas son sólo figuras plasmadas en el

papel. A esta situación de desinformación tampoco escapan los entrevistados de los estados centrales.

En el Estado Anzoátegui se evidencia una mayor desorganización en el rumbo que lleva el proceso de descentralización. En términos generales la situación política del Estado para el momento de la recolección de los datos de este estudio era inusual, ya que el gobernador se había separado del cargo sin justificaciones muy claras, siendo a medias sustituido por un encargado. Esto dificultó la obtención de la información. No obstante, se constató que el Comité de Planificación y Coordinación no funcionaba, no se habían aprobado leyes tendentes a propiciar la comunicación entre los diferentes niveles, y las relaciones intergubernamentales dependían a su vez de relaciones interpersonales.

La situación que se plantea en los estados orientales señalados resulta muy diferente a la de Aragua y Carabobo. Luego de las entrevistas realizadas se pudo deducir que estos últimos estados se encuentran mejor organizados en casi todos los aspectos, y a pesar de que confrontan problemas cónsonos con su realidad, se encuentran en la búsqueda constante de soluciones. En cambio en Anzoátegui, Monagas y Sucre se pudo percibir un desarrollo muy incipiente, falta de voluntad política en materia de descentralización, y una crisis aguda de desinformación, que existe también en el resto del territorio nacional, pero en los estados orientales se hacía mucho más marcada.

Resulta interesante tomar en cuenta el elemento partidista para finalizar el análisis. Tanto en Aragua, cuyo gobernador pertenece al Movimiento al Socialismo (MAS), como en Carabobo, con un gobernador de Proyecto Venezuela, las Asambleas Legislativas no tenían mayorías favorables al gobernador, y estaban repartidas entre diferentes partidos políticos. Sin embargo, han demostrado mayor voluntad política en los asuntos de la descentralización, tal como se expresó anteriormente. El caso de los estados orientales, la situación parecía propicia para impulsar procesos de reforma dentro de la descentralización. En Anzoátegui y Monagas, hasta 1998, el gobernador, la mayoría de los diputados de las asambleas legislativas, y la mayor parte de los gobiernos municipales pertenecían a Acción Democrática. Podría esperarse que a esa mayoría política facilitara el logro del consenso para impulsar los procesos de reforma necesarios en esos Estados. Por el contrario, en materia de relaciones intergubernamentales, ha habido una mayor pasividad en el empuje descentralizador, lo cual podría interpretarse como escaso manejo de las posibilidades de modernización que brinda la descentralización.

Conclusiones

Analizados los casos de los estados Aragua, Carabobo, Sucre, Anzoátegui y Monagas en relación con sus experiencias en materia de relaciones intergubernamentales, se evidencia que existen iniciativas fomentadas por los Estados, que en algunos casos han sido acertadas, pero es indispensable que la coordinación, el sistema de información y control marchen uno al lado del otro, e involucren a los diferentes niveles del Poder Público. Se aprecia la necesidad de eliminar la multiplicidad de organismos coordinadores para encontrar una salida institucional que restrinja la dispersión del Estado Nacional. En este sentido, sería conveniente analizar la posible creación de un organismo menos pesado burocráticamente, diferente a los tantos ya existentes que se encargue efectivamente de coordinar y evaluar para evitar con ello generar un caos.

Esa nueva institución que se sugiere deberá cuidarse de repetir los problemas y vicios que los múltiples órganos creados para cumplir la misión de coordinar han reproducido, como por ejemplo evitar ser centralizadores per se, sin abdicar de modo irracional a todo cuanto los Estados propongan. Debe existir la suficiente voluntad política y normativa por parte de los tres poderes para lograr la consagración de tal ente coordinador u organizador, convirtiéndolo en un verdadero facilitador del proceso. A la par debería funcionar un órgano contralor que lejos de entorpecer la gestión, ejerza la autoridad necesaria de la fiscalización del proceso de descentralización que ha venido cosechando importantes avances; resultaría criminal dejar que este esfuerzo se pierda en la apatía y el desorden.

“La cuestión, entonces, reside en que las normas del sistema no deben ser elaboradas unilateralmente por nadie, en la oscuridad de una trastienda sino que deben ser elaboradas a la luz del día, en la discusión y debate públicos, con la participación e intervención creadora y crítica de todos los ciudadanos, para que respondan fielmente al pensamiento de la sociedad y reflejen sus aspiraciones verdaderas y reales; de modo que cuenten entonces con el respaldo de la adhesión y el consenso comunitario, que son lo que luego asegurarán el efectivo cumplimiento del sistema y no la creación del parasistema”² (Gordillo, 1982: 87-88)

- 2 El parasistema que menciona Gordillo es aquel que hace referencia a la realidad misma que va sugiriendo el camino a seguir en un mundo donde el ámbito normativo no refleja siempre la realidad de sus ciudadanos y tiene que buscar otros rumbos distinto a los plasmados en el sistema.

Es necesario un marco institucional acorde con la nueva realidad, porque se reitera que el problema es la existencia de un interminable número de instituciones desde el punto de vista formal que supuestamente debieran propiciar las relaciones intergubernamentales, y sin embargo, en la experiencia del día a día el objetivo no se cumple, básicamente por las siguientes razones:

1.- Algunas de esas instituciones tienen un tinte centralista muy marcado, como por ejemplo el Consejo Territorial del Gobierno y el Consejo Nacional de Alcaldes. Se requiere un equilibrio entre las instituciones que surjan en la actualidad, dado que las mismas deben establecer verdaderos vínculos de enlace entre uno u otro nivel.

2.- En los Estados Aragua y Carabobo existe una confusión en relación con las instituciones nacionales, esto se debe en principio a la cantidad de organismos creados con similares objetivos, y que además en la práctica no han funcionado. Es por esa razón que el proceso anda por un lado y el marco institucional por otro. En los Estados Anzoátegui, Monagas y Sucre el problema es más agudo, dado que es muy insuficiente el proceso de orientación y coordinación. Su situación evidencia lo impostergable de generar un eficiente marco institucional.

3.- La COPRE nacional como instancia de coordinación debe enfatizar esa función en la práctica, estrechando su relación con los Estados para que colabore a dinamizar el proceso descentralizador. A pesar de sus invaluables estudios sobre las orientaciones teóricas de la reforma del Estado, su eficacia como organismo coordinador de la descentralización se ha visto mermado por su falta de información sobre las realidades concretas de los estados.

4.- No obstante, en los Estados Aragua y Carabobo se han podido observar los cambios derivados del proceso de descentralización, que han redundado en múltiples beneficios. Sin embargo sino se instaure un marco normativo propicio que respalde los progresos alcanzados se corre el riesgo de que los mismos no logren mantenerse en el tiempo, debido al divorcio que muchas veces se encuentran en relación con las instituciones que son operativas y las que formalmente existen.

Bibliografía

- AYALA, Carlos (1994). **Leyes y Reglamentos para la Descentralización**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- BREWER, Allan (1994). **Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993**. Memoria del Dr. Allan R. Brewer Carías. Ministro de Estado para la Descentralización. Caracas: Editorial Arte.
- COPRE (1989). **La descentralización. Una oportunidad para la Democracia**. Volumen 4, Caracas: Editorial Arte.
- FERNANDEZ, Julio (1993). "Alcances y Perspectivas de la descentralización político-administrativa en Venezuela" en: *Contribuciones*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano.
- GORDILLO, Agustín (1982). **La Administración Paralela**. Madrid: Cuadernos Civitas.
- GUERON, G. y G. MANCHISI (1996). "La descentralización en Venezuela: Balance de un proceso inconcluso" en: ALVAREZ, A. (coord.) **El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones**. Caracas: UCV.
- MASCAREÑO, Carlos (1995). **Negociación y coordinación entre niveles de gobierno: un imperativo de la descentralización**. Caracas: COPRE.
- MOLINA VEGA, José (1991). "La competencia constitucional de los estados en el proceso de reforma del Estado". En: **El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano**. Memorias del Primer Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Maracaibo: EDILUZ.

Documentos

CONSTITUCION NACIONAL

DECRETO SOBRE EL CONSEJO NACIONAL DE ALCALDES. Decreto No. 3.169. Gaceta Oficial No. 35.320 del 19 de noviembre de 1993.

LEY DE REFORMA A LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE ACTIVIDADES, SERVICIOS Y RECURSOS DEL ESTADO ARAGUA. Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Aragua No. 524 del 24 de abril de 1997.

LEY DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA GESTION ESTADO - MUNICIPIO. Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Carabobo No. 738 del 16 de septiembre de 1997.

LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DEL PODER PUBLICO. Gaceta Oficial No. 4.153 Extraordinario del 28 de diciembre de 1989.

NOMBRAMIENTO DEL MINISTRO DE ESTADO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN. Decreto No. 3.032. Gaceta Oficial No. 35.229 del 9 de junio de 1993.

REGLAMENTO PARCIAL No. 2 DE LA LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DEL PODER PUBLICO, sobre los Mecanismos Institucionales para la Descentralización de la Administración Pública. Decreto No. 3.085. Gaceta Oficial No. 35.268 del 5 de agosto de 1993.

REGLAMENTO PARCIAL No. 3 DE LA LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DEL PODER PUBLICO, sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización. Decreto No. 3.104. Gaceta Oficial No. 35.273 del 12 de agosto de 1993.