

Fernando Carrión, editor

# Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de  
Estados Americanos



Parlamento  
Andino

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 9978-67-073-4  
Derechos de autor No. 017472

Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Edmundo Guerra,  
Soledad Fernández de Córdova,  
Jesús Pérez de Ciriza,  
Agenor Martí  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Ekseption Publicidad  
Quito, Ecuador, 2003  
1ª. edición: enero, 2003

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician ni de sus Estados miembros.

# Índice

Presentación .....	11
LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU CONTEXTO	
La descentralización en América Latina: ..... una perspectiva comparada <i>Fernando Carrión M.</i>	15
Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones ..... <i>Rubén Vélez Nuñez</i>	47
El contexto público de la descentralizaación ..... <i>Anne-Marie Blackman</i>	55
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ENFOQUE COMPARATIVO	
Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina ..... <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	65
La descentralización andina: ¿tema supranacional? ..... <i>Fernando Carrión M.</i>	105

# LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: LOS CASOS NACIONALES

<b>La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática</b> . . . . .	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

<b>La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales</b> . . . . .	177
<i>José Blanes</i>	

<b>La descentralización en el Perú</b> . . . . .	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

<b>Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy</b> . . . . .	243
<i>Manuel Dammert</i>	

<b>La descentralización en Venezuela</b> . . . . .	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

<b>Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación</b> . . . . .	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

## COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES

<b>Centro y periferia: un diálogo necesario</b> . . . . .	343
<i>Roque Sevilla</i>	

<b>Descentralización para la modernización y el desarrollo</b> . . . . .	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

<b>El Parlamento Andino: un factor de descentralización</b> . . . . .	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

<b>Una comisión permanente del Parlamento Andino</b> . . . . .	357
<i>Eloy Luján Cruz</i>	

La descentralización, arma contra la corrupción ..... 363  
*Carlos Arturo López*

La descentralización: problema complicado ..... 375  
*Jamil Mabud*

## COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío ..... 389  
*Felipe Burbano de Lara*

La descentralización y la distribución del poder ..... 395  
*Simón Pachano*

Movimientos sociales y participación ciudadana ..... 401  
*Fernando García*

La descentralización y el Estado unitario ..... 405  
*Abelardo Pachano*

Descentralización de competencias: análisis comparativo ..... 413  
*Jonas Frank*

El contexto público de la descentralización en el área andina ..... 423  
*Mario Solezzi Ch.*

# La descentralización en Venezuela

Carlos Mascareño\*

## Introducción

El presente documento representa una síntesis de un estudio de mayor amplitud cuyo objetivo fue presentar un balance del proceso de descentralización venezolano durante la década del noventa. El estudio en cuestión fue promovido por el Programa de las Naciones Unidas y ejecutado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Por su intermedio, un equipo de consultores locales desarrolló el proyecto entre julio de 1999 y febrero de 2000, guiados por los siguientes objetivos:

- Evaluar el impacto de la descentralización venezolana sobre la gestión, la capacidad y la efectividad de los gobiernos estatales y locales.
- Identificar las contribuciones del proceso en la institucionalización de asociaciones entre los agentes del gobierno territorial, la sociedad civil y el sector privado.
- Evaluar el fortalecimiento de las comunidades en la planificación y la gerencia de su propio desarrollo.
- Evaluar cómo la descentralización ha contribuido a mejorar la efectividad en la formulación y la ejecución de programas sociales dirigidos a la erradicación de la pobreza y de otras áreas del desarrollo humano sustentable.

---

\* Investigador CENDES-Universidad Central de Venezuela; Presidente de Gerencia y Gestión Local (G-LOCAL), Venezuela

- Evaluar el valor agregado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otras instancias donantes, en los esfuerzos nacionales por fortalecer la descentralización.
- Derivar una síntesis de lecciones aprendidas a partir del conocimiento que sobre el proceso se obtuvo.

Para contextualizar el análisis, es importante precisar que Venezuela es una república que, constitucionalmente, ha respondido a un Estado de carácter federal desde el siglo pasado. Así fue establecido en varios de los textos constitucionales decimonónicos y tal concepto se ha proyectado hasta el presente. En los actuales momentos, el país se divide en 23 entidades federales, también denominadas Estados, 335 municipios y un distrito capital compuesto por el municipio Libertador y los municipios Baruta, Sucre, El Hatillo y Chacao, que pertenecen al Estado Miranda, y todos ellos forman el área metropolitana de Caracas. La población de Venezuela, según las proyecciones de la Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI), es de 24'169.744 habitantes, que se distribuye de la siguiente manera:

Entidad	Habitantes
Distrito Capital: (sólo incluye Municipio Libertador)	1.977.413
Estado Amazonas:	100,325
Estado Anzoátegui:	1.140.169
Estado Apure:	466.931
Estado Aragua:	1.481.169
Estado Barinas:	583.521
Estado Bolívar:	1.306.651
Estado Carabobo:	2.106.264
Estado Cojedes:	262.154
Estado Delta Amacuro:	137.939
Estado Falcón:	747.642
Estado Guárico:	638.638
Estado Lara:	1.581.121
Estado Mérida:	744.986

Entidad	Habitantes
Estado Miranda: (incluye 4 Municipios del Distrito Capital)	2.607.163
Estado Monagas:	599.764
Estado Nueva Esparta:	377.701
Estado Portuguesa:	830.441
Estado Sucre:	824.764
Estado Táchira:	1.031.158
Estado Trujillo:	587.280
Estado Vargas:	309.134
Estado Yaracuy:	518.902
Estado Zulia:	3.209.626

A pesar del carácter federal, el Estado venezolano ha transitado una historia de centralismo que marca su fisonomía, la actitud de los líderes, la percepción de la población, la distribución de los recursos y, en fin, el reparto de las competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno. De esta manera, el análisis que se realiza sobre la descentralización en la década del noventa ha incorporado una perspectiva histórica del proceso, sin la cual poco se entenderían las decisiones de política en los actuales momentos. Estas decisiones se relacionan con el arreglo institucional que asumió Venezuela para dar marcha a la descentralización del Estado. Este arreglo posee tres elementos básicos que se desarrollan en esta síntesis:

- El sistema político, que se fundamenta en la elección de gobernadores y alcaldes de manera universal, directa y secreta.
- La distribución de las competencias entre los niveles de gobierno.
- El comportamiento fiscal del proceso.

Sólo conocidos los aspectos anteriores, fue posible calibrar, en una medida más justa, el impacto que la descentralización ha tenido sobre la dinámica del país. En este documento se presentan las consideraciones referidas a los servicios públicos descentralizados en Estados y municipios y hasta dónde la descentralización ha incentivado la participación de la sociedad civil y del sector privado en la gestión a nivel estatal y municipal.



Con respecto al abordaje de los aspectos antes mencionados, es importante introducir algunas precisiones metodológicas. Por su parte, fue necesario trabajar el impacto en dos niveles: a través de documentos secundarios, tanto nacionales como territoriales –fuesen estos integrales, sectoriales o funcionales– y por medio de una muestra de Estados y municipios, en los cuales se efectuó un intenso trabajo de campo para intentar conocer el comportamiento de las variables. La muestra seleccionada fue la siguiente: los Estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia, ubicados en diferentes coordenadas de la geografía (Oriente, Centro, Centrooccidente y Occidente), además de presentar grados diversos de descentralización; los municipios Arismendi (Estado Nueva Esparta), Anaco y Guanta (Estado Anzoátegui), en el oriente del país, Baruta, Los Salias (Estado Miranda), Girardot y Zamora (Estado Aragua), en la parte central de Venezuela, y los municipios Palavecino y Morán (Estado Lara), en el occidente.

En cada una de la entidades territoriales se aplicó un instrumento para la captura de la información, referido a las variables en análisis. A su vez, allí se aplicó una encuesta de opinión a una muestra de 1.031 líderes de la sociedad civil venezolana, de donde se obtuvo la posición de este importante segmento del liderazgo del país sobre el comportamiento de la descentralización. Para el conocimiento de las relaciones de gestión entre el gobierno territorial con la sociedad civil y el sector privado, se relevaron seis casos, en los cuales se comentan las bondades y limitaciones de tal relación, con énfasis en el impacto de la descentralización en el incentivo al desarrollo de estas nuevas formas de gestión. Finalmente, se presentan algunas consideraciones sobre las tendencias de la descentralización, a la luz de la nueva Constitución.

La evaluación realizada pretende dar cuenta del comportamiento general de un proceso complejo y dinámico, como es la descentralización del Estado venezolano, abordado a través de un conjunto de variables clave que permiten obtener una idea de conjunto, tanto de su evolución en diez años como del futuro desempeño, y sus perspectivas en relación a las expectativas de la población.

## **Federalismo y centralismo: tensión constante en la República de Venezuela**

No se podría entender la descentralización venezolana de finales del siglo XX sin comprender los rasgos federalistas de la historia republicana de Venezuela de casi doscientos años. Pero tampoco se reconocerían varios de sus perfiles, sin saber del centralismo que ha marcado esa misma historia. Puede parecer una contradicción o una aparente paradoja pero así resulta de dilemática la conformación y la evolución del Estado venezolano. Federalismo y centralismo han hecho presencia en la eterna discusión política, en una permanente tensión que aún hoy, en el inicio del siglo XXI, no se resuelve.

Cuando se firma el Acta de Independencia, el 5 de julio de 1811, la sociedad que hoy es Venezuela apenas tenía 34 años de haber sido integrada militarmente, a través de la creación de la Capitanía General, en 1777. Meses antes, también por mandato regio de Carlos III, en diciembre de 1776, habíase creado la Intendencia del Ejército y Real Hacienda, a cargo del intendente en Caracas, con la jurisdicción en las provincias de Caracas, Cumaná, Guayana y Maracaibo, e islas de Margarita y Trinidad. Más aún, la unidad física política, judicial y eclesiástica de la futura Venezuela sólo se alcanza después de la instauración de la Real Audiencia de Caracas, en julio de 1786, y del Arzobispado de Caracas, en noviembre de 1803, ambas instituciones con jurisdicciones sobre el mismo territorio que ocupaba la Capitanía General (García Chuecos: 1935).

Hasta entonces, trátase de un territorio conformado por provincias separadas y autónomas, tanto en lo político como en lo económico, dependientes de diferentes centros de poder localizados en el exterior, a lo cual se añadía la circunstancia de la incomunicación interna por vía terrestre y una dilatada trayectoria de tensiones y conflictos entre las autoridades ciudadanas de los cabildos (institución transportada desde la península ibérica) y las respectivas provinciales, fraguadas y curtidas por la necesidad de la corona española de ejercer un mayor control del territorio.

La República nace, entonces, como un territorio de provincias desintegradas. La Constitución, promulgada en diciembre de 1811, otorga amplias facultades a las ocho provincias que participaron en su elaboración —Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Trujillo y Caracas— sin haber estado presentes Maracaibo, Guayana y Coro, por seguir bajo el régimen colonial espa-

ñol. No obstante, la realidad de alteración y dispersión de la sociedad de aquel momento hizo que la de 1811 creara una federación ficticia (Ministerio de Relaciones Interiores, 1983).

En septiembre de 1830, Venezuela se separa de la Gran Colombia y se aprueba un nuevo texto constitucional conocido como Constitución de Valencia o Paecista. La misma consagró una fórmula centro–federal con gobernadores dependientes del presidente de la República y diputaciones provinciales con miembros electos a nivel local. Pero es centralista, entre otras circunstancias porque no dejó a las provincias otro beneficio que una escuálida descentralización administrativa, al introducir prohibiciones expresas a las actividades de las diputaciones y, por tanto, no existió un verdadero espíritu federal. Este régimen constitucional, basado en el acuerdo de las oligarquías liberales y conservadoras, derivado de la guerra independentista, fue el más largo del siglo XIX. Veintisiete años después, en 1857, José Tadeo Monagas impuso un nuevo texto, el de mayor contenido centralista que ha tenido el país. Se trató de una forma efímera pues, en 1858, producto de la Constituyente de Valencia, se dictó un nuevo texto constitucional que introdujo algunos perfiles federales, como intento para detener una inminente guerra civil, y se estableció la elección directa de los gobernadores (Ministerio de Relaciones Interiores, 1983).

La constitución de 1864, reconocida como auténticamente “federal”, mantiene intacta la división de 20 provincias que se había fraguado hasta 1856. La diferencia radica en que, en adelante, las provincias pasarán a denominarse “Estados” y, así, evolucionan hasta el presente. A su vez, se consagra la figura del senado como instancia de representación de los Estados, el principio de elección directa de los gobernadores, y se instituye el principio que reconoce las autonomías recíprocas de los territorios, y conserva aquellas atribuciones que no se delegaron al poder federal. Por ello, la Constitución de 1864 representa la base de las futuras constituciones, hasta la de 1961 (Oropeza: 1971).

No obstante su proyección, la Constitución federal no tiene referencia con el comportamiento real de la sociedad. De la guerra federal surgió un tipo particular de liderazgo armado, el caudillo, que se reprodujo de diversas maneras en las diferentes regiones del país, y las sometió a una constante inestabilidad. Fue Guzmán Blanco quien asumió la moldeadura de ese ensayo de convivencia política. Ese autócrata, quien encabezó uno de los re-

gímenes más importantes del siglo XIX venezolano, logró traducir un ensayo de organización y modernización que pretendió una mayor coherencia a la vida del país, en claro esfuerzo contra las bifurcaciones del caudillismo. Se trataba, el de Guzmán, de un gobierno que, durante 17 años (1870 – 1887), intentó detener las pretensiones de soberanía de los caudillos regionales; Guzmán, efectivamente, no pudo liquidarlos, pero impuso un pacto político de condominio que permitió la disminución de las turbulencias (Pino Iturrieta, 1994).

Juan Vicente Gómez consolidó y, sobre todo, definió y profundizó el carácter centralizador del Estado venezolano. Las constituciones de Gómez sinceraron ese carácter y perfilaron con nitidez su rasgo fundamental: la autocracia. En lo que atañe a la tensión centro–federalismo, ésta quedó clausurada durante los 27 años de dictadura y se resolvió a favor de la centralización absoluta. Así, en la Constitución del 1914, se prohibió a los Estados crear impuestos, norma que se unió a un conjunto de prohibiciones y limitaciones a las entidades, con lo cual se negaba todo principio federal. Esta tendencia anuladora continúa y se profundiza cuando, en la Constitución de 1925, se reemplazaron definitivamente las rentas estatales (salinas, perlas, minas, tierras baldías) por la figura del ‘situado constitucional’ y se determinó la renuncia de sus competencias por parte de los Estados. Finalmente, la ausencia de autarquía de los entes territoriales fue refrenada con la supresión, en esa misma Constitución, de la autonomía política, cuando Gómez logró que los presidentes de los Estados (hoy gobernadores) fueran designados por el Presidente de la República, y así sinceró una realidad manejada solapadamente por todos los autócratas que le precedieron (Oropeza, 1971).

La Constitución de 1961 recogió con fuerza el carácter centralizador del Estado venezolano avalado, ahora, por el poder de los partidos políticos. Es por ello que, de ese texto, se habla como la base que formalizó el sistema de federación–centralizadora, en donde los partidos políticos asumieron el monopolio del poder, y acapararon la representatividad y la participación política, al permanecer la Federación como una forma y vaciar a los Estados de todo contenido.

Sin embargo, la discusión federalista siempre había estado presente en la conformación de los partidos políticos venezolanos. En la consulta al liderazgo nacional, que efectuara la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, durante 1985, se abrían de nuevo las ventanas, colo-

cadadas en la Constitución de 1961, para la diatriba federalismo—centralismo en Venezuela, ahora en un marco diferente al de la época caudillista del siglo XIX. La discusión entró en un momento de crisis del Estado democrático y del sistema político de partidos, ante lo cual era necesario estimular cambios en la distribución del poder.

A pesar de la oposición que surgió, la descentralización en Venezuela contó con el apoyo de los liderazgos regionales, la sociedad civil y de miembros de las cúpulas a nivel nacional. Se tenía la seguridad sobre la madurez de la sociedad para asumir y digerir tales cambios, visión que culminó, finalmente, con la aprobación de la ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado, en agosto de 1988, reformada luego en abril de 1989; la reforma de la ley orgánica de régimen municipal, en junio de 1989, en la que se consagraba la figura del alcalde con su elección en forma directa y la promulgación de la ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público, en diciembre de 1989. Se iniciaba, de esta manera, un camino que intentaría, en los siguientes años, “dar respuesta al reclamo social de mayor acceso a las decisiones y de incremento de la eficiencia de los servicios públicos y la administración (Congreso de la República, 1989). De esta manera, el país asistió, el primer domingo de diciembre de 1989, a sus primeras elecciones directas, universales y secretas de gobernadores y alcaldes de su historia republicana.

## **El comportamiento del arreglo institucional de la descentralización**

Las bases fundamentales que dieron lugar al proceso de descentralización que ha vivido Venezuela en el período 1990–1999 se encuentran consagradas en la Constitución de 1961, la que, a su vez, conservó las disposiciones y el espíritu de la Carta de 1947. De allí se derivan las precisiones que permitieron un arreglo institucional particular, que se expresa en la aprobación de los siguientes instrumentos jurídicos:

### **Primer momento: 1988–1989**

- Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado.
- Ley sobre el período de los poderes públicos de los Estados.

- Reforma de la ley orgánica de régimen municipal para la creación y la elección de la figura del alcalde.
- Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público.

### **Segundo momento: 1993**

- Decreto–ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado y el fondo intergubernamental para la descentralización.
- Ley de asignaciones económicas especiales para los Estados derivadas de minas e hidrocarburos.

A partir de dicho arreglo, se inició una compleja dinámica en los ámbitos político, competicional y fiscal de Estados y municipios, cuyos principales rasgos se presentan a continuación.

### **Alteraciones del sistema político**

La descentralización venezolana introdujo alteraciones en la dinámica del sistema político. La elección de gobernadores y alcaldes y la transferencia de competencias y recursos han determinado cambios en la concentración del poder con tendencia de éste a desagregarse territorialmente en Estados y municipios, diferente al esquema prevaleciente, cuando todas las negociaciones confluían en un solo punto: el gobierno central y las cúpulas de los partidos nacionales (Arenas; Mascareño, 1996). En esta perspectiva, es necesario destacar que, cuando los gobernadores eran designados, todos pertenecían al partido de gobierno, las asambleas legislativas eran mayoritariamente del gobierno y los concejales municipales estaban distribuidos entre AD y COPEI. En la nueva realidad, los gobernadores electos se han venido distribuyendo entre varias organizaciones políticas, con un máximo de rompimiento del bipartidismo territorial en las elecciones de 1998 (ver Anexo N° 1).

Así, la primera reacción de los partidos políticos de los noventa, ante la descentralización, fue el reconocimiento de los liderazgos regionales. La pre-

sencia de gobernadores y alcaldes activos del partido COPEI, AD, MAS y Causa R así lo determinaron. Las cúpulas no tuvieron otra alternativa que asimilar la irrupción del liderazgo de provincia. Una más clara demostración de esta realidad se expresó en la proliferación de candidatos a la Presidencia de la República por parte de ex-mandatarios regionales y locales: Claudio Fermín, Oswaldo Álvarez Paz, Henrique Salas Romer, Andrés Velásquez, Irene Sáez (Arenas; Mascareño, 1996). También otros estudios han arribado a conclusiones similares cuando expresan que la descentralización, al ser una nueva fuente de cargos públicos, ha revitalizado y redimensionado las dinámicas intrapartidistas. Paulatinamente, se sucedieron cambios en los orígenes del poder en el seno de estas agrupaciones, en la medida que las regiones adquirieron una mayor importancia (Guerón y Manchisi, 1996).

Varios estudios y sondeos de opinión coinciden en un reconocimiento de la población hacia alcaldes y gobernadores. Para 1996, la empresa Data-nálisis, en sus encuestas de opinión nacional, incorporó elementos referidos a la descentralización. Los resultados fundamentales, para aquel momento, fueron los siguientes (Datanálisis, 1996):

- Más del 50% de los encuestados conocían el significado de la descentralización.
- El 80,3% de la población estaba de acuerdo con que la descentralización continuara, a pesar de sus defectos (42,6%).

De igual manera, el proyecto sobre la *Agenda de la Descentralización Venezolana*, efectuado por el ILDIS durante 1998–1999, logró la opinión de actores nacionales y locales del mundo político, académico y el sector público. Todos estuvieron de acuerdo con que se debía mantener la elección directa de gobernadores y alcaldes, y que estos funcionarios públicos se deben, fundamentalmente, a sus electores. En este estudio surgió como una posible tendencia el alargamiento del período de gobernadores y alcaldes a cuatro (4) años, norma que se materializó en la nueva Constitución (ILDIS, 1999).

El presente estudio realizó su propia encuesta de opinión, esta vez focalizada y dirigida a líderes de la sociedad civil venezolana, a través de una muestra de representantes localizados en diferentes puntos de la geografía nacional y pertenecientes a organizaciones de diversa naturaleza. De su aplicación, se han obtenido los siguientes resultados:

- El 66,44% declaró saber qué es la descentralización, en contraste con el 25,99%, que posee poca información.
- El 89,14% cree que la elección de gobernadores y alcaldes es conveniente para el país. Sólo el 1,84% dice que es perjudicial, y el restante 9,02% cree que no ha tenido efecto.

En síntesis, la realidad de la década nos dice que las estructuras del sistema político tienden a variar cuando se introduce un esquema descentralizado de distribución del poder que, como en el caso venezolano, contempla la elección directa de gobernadores y alcaldes. En esa misma medida, la mayor cercanía de estos funcionarios con la población que los eligió les exige un mayor esfuerzo, que no se realizaba cuando todo dependía del gobierno central, donde la legitimidad dependía de quién ejercía la designación. Todo ello conduce a la aparición e implantación de un nuevo y un mejor liderazgo territorial. Tal circunstancia, a su vez, presiona a los partidos y los obliga a buscar adaptaciones para aprovechar y ubicarse con éxito en las nuevas realidades. Sin embargo, la prevalencia de una cultura clientelar y personalista, negada a la participación, atenta contra las bondades de la descentralización y pone en riesgo los múltiples esfuerzos que, en lo personal, efectúan gestores públicos en gobernaciones y alcaldías.

Con todo, la descentralización oxigenó la alicaída legitimidad del sistema político y le confirió un respaldo que se erosiona si la población no ve correspondidas sus expectativas. La capacidad de respuesta dependerá tanto de la apertura del sistema político a la ciudadanía como de la efectividad que se logre en el ámbito competicional. A continuación se analiza este factor.

### **¿Hasta dónde se han asumido las competencias?**

En los primeros cuatro años de aprendizaje y acumulación del proceso de descentralización, se logró avanzar en las siguientes competencias concurrentes:

- La salud representó la competencia más negociada durante los primeros años de la descentralización. Seis Estados decidieron incursionar en el proceso, hasta arribar a la firma del convenio de transferencia con el poder nacional.



- Solo el Estado de Aragua decidió adelantar otras competencias –atención al menor y atención al anciano– hasta lograr el convenio.
- Se observa un patrón común: los Estados avanzan con cierta rapidez en la creación de *know-how* y preparación de su estudio, al haber realizado la solicitud de transferencia en tiempos promedios de un año; sin embargo, el proceso posterior de tránsito por el Senado, y la definitiva aprobación del programa, hasta la preparación y la firma del convenio definitivo, pudo ocupar un promedio de hasta dos años y medio. Esta última situación parecería desempeñar un papel inhibitorio, toda vez que demanda un esfuerzo considerable de la gestión de una entidad federal. Queda pendiente, para una futura agenda, el desarrollo de la competencia de educación y la estabilización del conjunto de áreas concurrentes con el poder nacional.

Para finales del período 1990–1999, la descentralización venezolana muestra una relación de sus competencias concurrentes, como la que se resume en el cuadro del Anexo N° 2. De allí puede afirmarse que el avance ha sido gradual, relativamente lento, pero con éxito evidente, en áreas como deporte y salud en lo que a materialización de convenios se refiere.

Por el contrario, el mecanismo establecido para asumir las competencias exclusivas de los Estados ha determinado un mayor avance en esta materia. La relación de competencias asumidas, para finales de 1999, se refleja en el cuadro del Anexo N° 3. Así, las entidades federales pasaron a administrar los puertos, aeropuertos, vialidad interurbana, las salinas, el papel sellado y los minerales no metálicos.

En referencia a las competencias municipales, no existe un registro pormenorizado que permita visualizar el cuadro de asunción de las competencias contempladas en la ley orgánica de régimen municipal. Sin embargo, a lo largo de la década, se ha perfilado un conjunto de opiniones que coinciden en una crítica fundamental al régimen municipal: se trata de una norma demasiado homogénea en cuanto a la exigencia del sistema competitivo, que no deja lugar a la diversidad del gobierno local. Tal circunstancia ha determinado que sean sólo algunos municipios, grandes y medianos en términos de población e ingresos, los que se aproximaron a la asunción del conjunto de competencias preestablecidas y, lo más importante, intentar darle cumplimiento.

Es importante señalar algunos avances en materia competicional, que surgen como intentos por superar la anterior situación en estos diez años de descentralización. Un resumen de ello es el siguiente (PNUD, 1999).

- Se observa una tendencia a la recuperación de atribuciones municipales que habían sido asumidas por el poder nacional. De manera particular, se cita el caso del aseo urbano y domiciliario, servicio que era prestado en algunas zonas del país por el Ministerio de Sanidad y, en Caracas, por un instituto autónomo nacional.
- La anterior tendencia se manifiesta también en el caso de la policía de tránsito en las ciudades, competencia asumida por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, sin que ninguna norma jurídica lo hubiera determinado. Vinculado a esta área, debe mencionarse la recuperación paulatina de la regulación y el fomento del transporte público urbano.
- En relación a servicios complejos y de alta inversión, se viene dando un proceso de “municipalización” de la prestación del servicio de agua, cloacas y alcantarillado, el cual había sido asumido por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), eliminado definitivamente en 1994. En esta materia, se encuentran funcionando las empresas Aguas de Monagas, HidroLara y Aguas de Mérida, de Portuguesa y Yaracuy, con participación accionaria de las alcaldías y la gobernación de dichas entidades. Adicionalmente, se han registrado las empresas de agua en los estados Apure y Cojedes, cuya operación debería iniciarse pronto (Hidroven, 1999).
- De igual manera, se han desarrollado negociaciones exitosas para asumir el servicio de energía eléctrica. En el Estado Nueva Esparta, los municipios crearon, mediante licitación internacional, la empresa de energía local; para su regulación, ha sido creada una mancomunidad cuya misión es el control de calidad del proceso para asumir la competencia. En ambos casos, agua y electricidad, se trata de dar cumplimiento al Artículo 5º de la ley de descentralización, que prevé la creación de empresas mixtas con la interacción de los diferentes niveles de gobierno.
- Finalmente, se han delegado funciones a nivel municipal para la ejecución de programas sociales, como el programa materno infantil (PAMI), el Programa Alimentario Estratégico (PROAL), el alimentario y el transporte escolar, el de capacitación y empleo joven de capacitación la-

boral. En esta perspectiva, el municipio resulta ser un nivel óptimo para la administración de este tipo de programa.

## **Aproximación al comportamiento fiscal de la descentralización**

Al analizar en conjunto, pudiera afirmarse que el arreglo institucional, dirigido a incrementar la proporción de los recursos financieros de los entes territoriales dentro del total de los ingresos del gobierno, logró un primer objetivo: la suma del ingreso de Estados y municipios en Venezuela pasó de ser el 17,18% del presupuesto nacional, en 1989; a representar el 2,39%, en 1998, y el 27,07%, en 1999, tal como puede deducirse del cuadro correspondiente al Anexo N° 4. Sin embargo, la estructura de los ingresos de los Estados venezolanos, en la década de 1990–1999, no logró variar sustancialmente lo que ha sido su comportamiento histórico en el marco de modelo centralista: se mantiene la absoluta dependencia de las transferencias del gobierno nacional.

Si bien las entidades incrementaron, en la década, su participación en los ingresos, desde un 13%, en 1989, a un 20%, en 1998, y 18%, en 1999, los ingresos propios, estimados para 1999, terminaron siendo del 1,61%, que en nada se diferencia del 0,97% que representaban en 1989, antes de la descentralización, tal como se observa en el Anexo N° 5. Durante 1991–1994, los ingresos propios acusaron un leve incremento, producto del inicio de las operaciones de servicio, como los portuarios y las autopistas y carreteras; esa relación disminuyó a sus niveles iniciales una vez que entraron en vigencia, a partir de 1994, las transferencias por concepto de las competencias asumidas, la ley de política habitacional, el fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES) y la ley de asignaciones económicas especiales. Así, se observa cómo los recursos por concepto de transferencias de competencias alcanzaron el 14,02% de los ingresos totales para 1999. Por su parte, el FIDES ubica alrededor del 10%, lo que también se logra con la ley de asignaciones económicas especiales.

Por el lado del gasto, en las entidades federales los sectores educación, infraestructura, seguridad y salud mantienen la principal atención en la asignación de recursos y, entre todos, concentran alrededor del 50%, con

valores máximos de 55% en los años 1991 y 1995, tal como se deduce del Anexo N° 6.

Por su parte, de acuerdo a lo establecido en los artículos 111, 112 y 113 de la ley orgánica de régimen municipal, el abanico de ingresos de los municipios venezolanos resulta ser bastante amplio. En este marco normativo, se ha previsto una base de ingresos propios, tanto por la vía de los impuestos y tasas de servicios locales, como por otras opciones, como las multas y los ingresos patrimoniales, entre otros. Así, la proporción de los ingresos propios de los municipios, en relación al total de sus ingresos, era de 65% para 1986, mientras que las transferencias por situado representaban el otro 35%. De tales ingresos, la patente de industria y comercio (PIC) y los impuestos a inmuebles urbanos concentraban el 43,5% de los ingresos totales. Sin embargo, producto del incremento de las transferencias por la vía del FIDES, la ley de asignaciones económicas especiales y el aumento del situado, la proporción de ingresos propios disminuyó al 50% para 1999.

A pesar del incremento de la proporción del ingreso público territorial en Venezuela, es conveniente evaluar una restricción de gran impacto para el proceso de descentralización venezolana, y es la referida al valor real del ingreso per cápita territorial.

Del Anexo N° 7 se deduce la caída del ingreso del sector gobierno a precios constantes, al disminuir en el lapso de 1993–1999 a valores anuales promedio menores a los existentes para 1989. Por el contrario, el valor del ingreso territorial se incrementó en un 34%, como promedio, para el período 1994–1999, en relación con el mismo año 1989.

Sin embargo, en términos de per cápita, además de una abierta caída del ingreso nacional en más del 35% entre 1989–1999, el per cápita de los ingresos territoriales apenas si puede mantenerse en valores cercanos a los acusados en 1989, al igual que la relación del ingreso respecto al PIB. En tal sentido, un proceso de descentralización que apunta a incrementar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, tendría que contar con un per cápita real que superara con creces el punto del cual ha partido. No ha sido así, y ésta situación, inocultable, compromete la sostenibilidad de un proceso complejo como la descentralización.

## **Impacto de la descentralización en los servicios públicos: logros y limitaciones**

Uno de los supuestos centrales de la descentralización del Estado es su incidencia en el desempeño de los servicios públicos, toda vez que el traslado de recursos y de poder de decisión a los niveles territoriales de gobierno configuran el incentivo para que ellos mejoren. Además, se asume que la población estará más cercana al responsable de la provisión de cada servicio en particular, y así se generará una interacción de mayor intensidad, que presionará hacia el objetivo buscado. Teóricamente, se trata de supuestos correctos; sin embargo, en los hechos, pueden intervenir factores que vulnere el esquema planteado y, como consecuencia, disminuye la posibilidad del mejoramiento de los servicios o, en todo caso, su nivel de expectativa.

Varios son esos factores, entre los que se cuentan, en primer término, la no correspondencia entre los recursos asignados y la responsabilidad delegada al nivel de gobierno; en segundo lugar, las regulaciones excesivas o la ausencia de buenas políticas por parte del nivel nacional de gobierno inhiben el incentivo de la descentralización, con lo cual los actores no se comprometen lo suficiente con el éxito del servicio encomendado. Un tercer factor frecuentemente encontrado es la fuerte presencia de los intereses clientelares-partidistas en el manejo del recurso humano; con ello, la productividad del servicio se encontrará limitada. Finalmente, la política de descentralización, a veces, adolece del desarrollo y de la aplicación de tecnologías de gestión apropiadas como para replantear los paradigmas en la prestación de un servicio determinado.

En Venezuela están presentes, tanto los objetivos de la descentralización antes mencionados, como los factores que las contrarrestan. Adicionalmente, es importante recordar que nuestro país se caracteriza por una constante crisis fiscal, social, económica y política, todo lo cual conspira contra los propósitos originales. En este sentido, realidades como las condiciones de salud, educación, nutrición o acceso a la vivienda dependerán más de las restricciones del entorno que de los esfuerzos del servicio mismo a nivel territorial.

En otra perspectiva del análisis, el país enfrenta una restricción severa, que impide arribar a conclusiones definitivas acerca de si determinado servicio público ha mejorado o no a partir de la descentralización: la ausencia

de estadísticas sistemáticas y confiables, que permitan la comparación del antes y el ahora en la vida de un servicio. Así, a los efectos del presente estudio, se ha realizado un esfuerzo de localización de información dispersa, tanto a través del trabajo de campo como de fuentes secundarias y publicaciones sectoriales nacionales, que pudieran facilitar la evaluación. De esta manera, se observará que buena parte de ella transcurrirá a partir de datos que informan más con relación al mejoramiento de la eficiencia, de la infraestructura del servicio, de los proyectos y acciones ejecutadas, que sobre indicadores de impacto real sobre la satisfacción de la población.

## **Los servicios de salud**

En este documento se abordan dos vertientes del análisis de los servicios de salud descentralizados: la primera se refiere al aspecto de hasta dónde este esquema puede mejorar los indicadores de salud de la población y, la segunda, obliga a indagar si, efectivamente, la descentralización incentiva el desarrollo de nuevas y mejores experiencias para la prestación del servicio.

### **¿Existen cambios en los indicadores de salud?**

El presente proyecto intentó una aproximación a algunos indicadores básicos en los cuatro Estados muestra. Los resultados se muestran en el cuadro del Anexo N° 8.

De los datos recogidos en el cuadro, es posible derivar las siguientes apreciaciones:

- En los casos de los Estados Carabobo y Lara, es notoria la disminución de los índices de mortalidad infantil, neonatal y postneonatal durante el período 1990–1998. En Sucre, la disminución es de un punto en mortalidad infantil y de valores menores al punto en la neonatal y la postneonatal.
- En el Estado Zulia, la tasa de mortalidad infantil, que era del 35,98% en 1990, bajó al 29,82% en 1998. Sin embargo, este último nivel toda-

vía resulta alto. Igual circunstancia se observa para Zulia en sus índices de mortalidad neonatal y postneonatal, las cuales, a pesar de haber disminuido, continúan con valores por encima de la media nacional.

- Se observa una disminución sensible de la tasa de natalidad en todas las entidades federales, y resaltan las caídas en Sucre y Zulia, con diferencias de 12 y 8 puntos, respectivamente.
- Pudiera asociarse la disminución continua y pronunciada de los indicadores al mejoramiento institucional del aparato de salud en aquellas entidades que, como Carabobo, Lara y Sucre, lograron la unificación temprana de su estructura de salud, e impulsaron bajo este esquema el proceso de descentralización. De ser así, es posible encontrar en estos Estados nuevas y mejores prácticas de gestión, que han incentivado el mejor desempeño del sector. Veamos a continuación hasta dónde ello es cierto.

## **¿Ha mejorado el desempeño institucional en los servicios de salud con la descentralización?**

### *Estado Carabobo*

En esta entidad, las consultas preventivas han crecido a una tasa mayor que las consultas curativas entre 1990–1998; en el primer caso, el incremento es del 96% y, en el segundo, de 83%. En segundo lugar, el número de consultas preventivas y curativas se incrementó en 11% durante el período 1990–1993, antes de que se asumieran los servicios, y en un 70% para el período 1994–1998, después de la unificación de la rectoría del sector.

En otro sentido, la política de atención primaria puesta en marcha a partir de 1995 ha determinado que, para 1998, las tres cuartas partes de las consultas se hayan efectuado en la red ambulatoria. Estos resultados van asociados al hecho de que todos los ambulatorios se han rescatado y se encuentran operando, y el 28% de ellos trabaja las 24 horas del día, sobre todo los que se ubican en zonas de alta concentración poblacional.

*Estado Lara*

Desde el inicio de la descentralización, el gobierno del Estado Lara se propuso el desarrollo de un modelo de salud con énfasis en la prevención, la atención primaria y la participación de la sociedad civil. En este marco, en octubre de 1990, fue creada, por decreto del gobernador del Estado, la fundación para el desarrollo de la salud, Fundasalud-Lara, sin que todavía se hubiesen iniciado las negociaciones para solicitar la transferencia de los servicios de salud. Para aquel momento, se impulsaron programas de prevención y se incorporó a un número reducido de organizaciones civiles. Para la fecha, Fundasalud interactúa con más de setecientas organizaciones de la sociedad civil, y consolida múltiples programas de prevención y promoción de salud.

*Estado Sucre*

A partir de 1993, las autoridades del Estado Sucre se plantearon y efectuaron dos estrategias básicas: la primera, tomar medidas efectivas para atacar la crisis institucional, y la segunda, impulsar el proceso de descentralización al conferirle solidez a la institución rectora. En el primero de los casos, se fue resolviendo la rémora quirúrgica, con lo cual se intentaba descongestionar esta demanda y, a la par, se implantó la política de ambulatorios 24 horas en aquellas concentraciones poblacionales donde se lograra mayor impacto. De esta manera, entre 1993 y 1995 se quintuplicaron los pacientes atendidos en los cinco ambulatorios urbanos que adoptaron esta modalidad en la ciudad de Cumaná; a partir de entonces, la demanda de atención en el hospital central de dicha ciudad ha ido disminuyendo progresivamente, especialmente en la emergencia de adultos y en Pediatría (Franco; Villalobos, 1996).

*Estado Zulia*

Esta entidad fue escenario de fuertes conflictos entre la instancia nacional y la estatal de salud, como consecuencia de la dualidad de competencias que operó en el período 1990-1994, lapso en el cual poco se cumplió el acuerdo provisional entre las partes. Tal realidad comienza a superarse a partir de la firma definitiva del convenio de transferencia, en diciembre de 1994. A partir de entonces, en el Zulia se han intentado varios esfuerzos, tanto para



fortalecer la red de atención como para incrementar, de manera limitada, los niveles de participación ciudadana a través de los sistemas locales de salud. A pesar de estas circunstancias, para 1998 las consultas preventivas se habían incrementado hasta alcanzar el 27% del total de consultas, incluidas las emergencias, cuando, para inicios de los años noventa, eran menor al 20%. Además, el 57% de las consultas se efectúan en la red ambulatoria, cuando antes de la descentralización la proporción era menor al 40%.

### **Restricciones de los servicios descentralizados de salud**

Parecería que el mejor desempeño de la red asistencial y la disminución de algunos índices de salud, en Estados descentralizados, tienen que ver con el impulso inicial y la prioridad que las autoridades estatales le han concedido al sector. Además, se trata de la competencia concurrente de mayor avance en el país, dentro de las llamadas competencias de alta complejidad, por lo cual los dirigentes regionales no pueden sustraerse de su atención.

Sin embargo, es necesario advertir algunas realidades presentes que pudieran limitar, y hasta anular, en el mediano plazo, los logros que hasta el presente se encuentran. En primer término, las autoridades regionales no logran alcanzar un mayor grado de gobernabilidad del sistema, producto de los pasivos laborales aún pendientes; con ello, el conflicto siempre amenaza con aparecer. En segundo lugar, algunas políticas acertadas de salud pueden verse vulneradas con los cambios de gobierno y, con ellos, de orientación. Ante tal realidad, se impone el monitoreo constante de la autoridad nacional de salud, que es la llamada a preservar las condiciones mínimas de operación del sistema. Y, finalmente, los servicios descentralizados de salud ya acusan severas restricciones financieras, que inhiben la aplicación de nuevas y más efectivas tecnologías de gestión y el mantenimiento de la oferta, por lo menos en el nivel actual. Esta vertiente del problema tiene que ver con las indefiniciones aún persistentes en cuanto al modelo nacional de acceso y al financiamiento del sector, cuya resolución incidirá, definitivamente, en una sana gestión descentralizada.

## **Los servicios educativos**

La educación constituye el otro servicio de gran complejidad que acompaña al de salud. Y, a diferencia de este último, una posible evaluación del desempeño de los servicios descentralizados educativos debe tener presente que éstos no han sido efectivamente descentralizados en ninguna entidad federal del país. Si bien Aragua, Lara y Nueva Esparta firmaron el convenio de transferencia, en estos territorios todavía no se ha logrado —apenas se ha iniciado— la unificación institucional, tan cara y necesaria para aspirar a un mejor desempeño del sector. De allí que, a estos efectos, nos encontramos con esa primera restricción, la cual impide determinar hasta dónde el proceso ha impactado los indicadores educativos en una entidad. Pero, además, es necesario aclarar que existe una segunda gran restricción: en Venezuela no se cuenta con indicadores de impacto referidos a la evolución del rendimiento y de la capacidad real de los estudiantes venezolanos. Sólo se manejan indicadores de eficiencia o eficacia, medidos a través de cobertura, repitencia o prosecución.

Sin embargo, las entidades federales han incrementado su participación en la matrícula preescolar, al pasar, de un 11%, al 22% del total nacional. También han aumentado, más discretamente, sus proporciones en la encuesta básica de 1º a 6º y, en la básica, de 7º a 9º.

## **Limitaciones y obstáculos en la gestión descentralizada de la educación**

Manejar descentralizadamente cerca de cuatro millones de estudiantes de educación preescolar y básica, en más de 15.000 planteles donde concurren cerca de 200.000 docentes, supone un esfuerzo gigantesco y, sobre todo, de alta exigencia en términos de conducción. Allí, precisamente, radica la principal restricción de la descentralización educativa en Venezuela: hasta el momento no se ha logrado la unificación de las autoridades territoriales para conducir con fuerza el destino de los servicios educativos. A todas luces, pervive una profunda compartimentalización del poder, disgregado a lo largo y ancho de una estructura burocrática, donde coexisten nuevos y antiguos métodos de formulación de política, planificación, administración y gestión del proceso. Con ello, se visualiza la presencia conflictiva de diversos apar-

tos, cada uno con espacios en la toma de decisiones (Bronfermajer y Casanova, 1999).

### **El deporte descentralizado**

El servicio deportivo ha resultado ser, sin lugar a dudas, el más conocido y aceptado en las entidades federales del país. La causa de tal fenómeno se relaciona con la consolidación de los juegos juveniles nacionales, evento cuya organización, animación y ejecución han sido plenamente asumidas a nivel territorial. La población percibe en estos juegos una sana y necesaria competencia que incentiva el desarrollo de los atletas.

### **Vivienda y desarrollo habitacional**

El área de la vivienda es una de las competencias concurrentes que no ha sido formalmente asumida a través de convenios de transferencia, pero que es objeto de atención prioritaria en todas las entidades federales de Venezuela. Efectivamente, en las veintidós entidades federales (excepto Vargas, que es de reciente creación), fueron creadas, en diferentes momentos, instituciones estatales ocupadas de atender la problemática habitacional. En Carabobo, por ejemplo, se creó el Instituto de Vivienda y Equipamiento de Barrios, en 1990. En Lara, la competencia fue asumida a través de la Fundación Regional de la Vivienda. También en Sucre se creó la fundación regional FUNREVI, en 1993 y, en Zulia, opera el Instituto de Desarrollo Social, creado antes de la descentralización, que ejecuta la política habitacional de la entidad.

### **Restricciones para una mejor prestación del servicio de vivienda a nivel descentralizado**

Si bien el esfuerzo que se constata en los Estados es fundamental para atacar el problema de la vivienda, la dimensión del mismo rebasa las capacidades financieras de las mismas. Ello supone, como consecuencia, la consolidación de una política habitacional nacional más allá del Estado mismo, que incor-

pore al ciudadano y al sector privado en el financiamiento y en la ejecución. Si bien esta filosofía quedó plasmada en la reciente ley del subsistema nacional de vivienda, que se aprobó a finales de 1998, en el marco del sistema nacional de seguridad social, tales instrumentos jurídicos han quedado sin efecto a partir del proceso constitucional de 1999 y, además, no queda claro ahora si, efectivamente, la nueva política apuntará hacia la resolución del punto nodal, que no es otro que el financiamiento.

### Agua potable y saneamiento

En 1990 se creó la Empresa C.A. Hidrológica de Venezuela (Hidroven), como casa matriz del sector agua; paralela y sucesivamente se crearon diez empresas hidrológicas regionales, esquema concebido como de carácter transitorio, ya que el objetivo final debería ser la transferencia del servicio a los gobiernos locales, con la posibilidad de que, además, participaran las gobernaciones de Estado en la promoción y el desarrollo de empresas operadoras, de acuerdo a lo que se había establecido en el Artículo 5º de la LODDT. Efectivamente, a partir de 1993 comenzó a tomar forma una estrategia para la descentralización del servicio (o devolución al municipio), concebida como un proceso que aspiraba a incrementar la gobernabilidad, incorporar tecnologías y prácticas gerenciales modernas, regularizar las relaciones intergubernamentales y garantizar la autonomía financiera y operativa de las operadoras. El esquema general para la transferencia que se ha venido aplicando ha tenido como objetivo la constitución y la puesta en marcha de una empresa que asuma la administración de la prestación del servicio.

En este contexto, para 1994 fue creada la empresa Aguas de Monagas y, en el siguiente año, se creó la empresa Hidrolara. A ellas se agregaron, en 1998, las empresas Aguas de Mérida, Aguas de Portuguesa y Aguas de Yaracuy. Adicionalmente, se han iniciado los procesos y se han constituido empresas en varias entidades federales.

## **Transporte y comunicaciones: puertos, aeropuertos y vialidad**

### *Servicios portuarios*

En materia de puertos, literalmente se trata de un rescate del abandono y de la ineficiencia en que había caído este servicio estratégico cuando era admi-

nistrado por el gobierno central, a través del Instituto Nacional de Puertos, ente que llegó a ser uno de los símbolos del clientelismo y la corrupción más abiertos del país.

Destaca, en primer término, el desarrollo del puerto de Puerto Cabello, principal terminal de carga de Venezuela. Su logro inicial, al descentralizarse, fue haber podido disminuir el número de personas que allí se registraba en la nómina: de más de 5.000 personas (en su gran mayoría, obreros de baja calificación), hoy el puerto se administra con 151 empleados profesionalizados y entrenados, pertenecientes al Instituto Autónomo del Puerto, que pertenece a la gobernación del Estado Carabobo; consecuentemente, las operaciones quedaron en manos de las empresas privadas que allí se desempeñan. Tal medida hizo que, desde el punto de vista financiero, Puerto Cabello pasara, de una situación deficitaria, con pérdidas constantes para la nación superior a los 800 millones de bolívares de 1989, a ser una institución rentable que, para 1996, arrojaba ganancias superiores a los 5.000 millones de bolívares.

### *Servicios aeroportuarios*

En los aeropuertos descentralizados del país, destaca la inversión realizada por los gobiernos estatales para mejorar los servicios, la comodidad y la seguridad de los usuarios. Reflejo de ello es la visión que se propusieron en el aeropuerto de Maracaibo: “Convertir al aeropuerto internacional La Chinita en un modelo de gerencia pública del sector servicios, que, además de satisfacer y, en lo posible, superar, las expectativas de nuestros clientes internos y externos, llegue a alcanzar el nivel de rentabilidad adecuado que le permita mantenerse en un proceso de mejoramiento continuo de la calidad”. De esta manera, el aeropuerto La Chinita ha visto incrementar el número de pasajeros, de menos de 800.000 antes de la transferencia, a más de un millón cien mil en los actuales momentos, y los ingresos, que eran inferiores a los 90 millones para 1990, con pérdidas para el gobierno central, hoy superan los 3.000 millones de bolívares anuales.

### *Vialidad interurbana*

La vialidad interurbana del país ha mejorado notablemente durante el período de la descentralización. Todas las entidades federales han dedicado gran-

des inversiones, lo que queda demostrado a través de la utilización del FIDES y de la ley de asignaciones económicas especiales, en donde la vialidad ha resultado ser el subsector de mayor prioridad. Destacan, en esta materia, los servicios entre Caracas-Valencia a través de la autopista regional del centro y, luego, hasta Barquisimeto y Maracaibo. Son cerca de 800 kilómetros de vías en buen estado, mantenimiento y belleza paisajística la que exhiben, en particular, los sectores de los Estados Aragua, Carabobo y Yaracuy.

De manera particular, el Estado Zulia ha logrado un mantenimiento permanente a 1.500 kilómetros de vías internas de la entidad, así como de 300 Kms. de vías agrícolas, al utilizar, para el primer caso, el sistema de concesiones viales, con una inversión privada superior a los 15 millardos de bolívares, y al obtener ingresos, sólo en 1998, por más de 7 millardos para el tesoro estatal. También Carabobo administra 2.800 kilómetros de carreteras, y ofrece un buen servicio al conductor.

## **Ventajas y limitaciones de los programas sociales descentralizados**

La nueva oferta de desarrollo social en los Estados y municipios, al calor de la descentralización, es múltiple y variada. Actúan en áreas de infancia, alimentación, empleo, salud, educación y comunidad, entre otras. No cabe duda sobre la ventaja que supone el desarrollo de una oferta de programas sociales de manera descentralizada. Es natural que los gobiernos estatales y locales creen su propia dinámica ante la explosión y la creciente demanda de la población.

Sin embargo, es observable el gran número de solapamiento y duplicación de esfuerzos sobre una misma población objetivo, a la vez que se evidencia la poca integración de criterios entre los tres niveles de gobierno para enfrentar un problema que es común. Los gobiernos estatales y locales, al decir de algunas autoridades territoriales, han estado ausentes en la discusión del modelo de seguridad social de Venezuela.

Paralelamente, gobernaciones y alcaldías están obligadas a mejorar su capacidad para asumir la complejidad que introduce la administración de todos los programas sociales requeridos para amortizar la situación de pobreza. Ante la pregunta de si estaría de acuerdo con que se le entregara la administración de todos los programas sociales, un alcalde respondió con

sensatez que “no hay que morder más de lo que puedes masticar. La capacidad de nosotros todavía es muy baja. Querer asumir más cosas por el simple hecho de demostrar la importancia de la alcaldía nos parece una tentación que hay que superar”.

En fin, alcanzar una mayor efectividad en la administración de los programas sociales representa un problema nacional de gobierno. La integración intergubernamental, bajo la premisa de que una mayor focalización se logra con la descentralización, puede ser clave.

### ¿Qué opina la población sobre los servicios descentralizados?

A partir de la encuesta que aplicó el proyecto a los representantes de la sociedad civil en los diferentes Estados y municipios de la muestra, y en la cual se incluyó el tema de los servicios públicos, se ha obtenido un conjunto de resultados cuyo resumen se presenta a continuación:

- Ante la pregunta: *¿Cuánto han mejorado los servicios públicos descentralizados en relación a cuando no lo eran?*, las respuestas arrojaron el siguiente resultado en 1.031 opiniones:

Han mejorado mucho:	21,05%
Han mejorado poco:	31,02%
Han mejorado muy poco:	16,97%
No han mejorado:	12,51%
Han empeorado:	11,45%

Se observa cómo una gran mayoría le otorga algún grado de mejoría, aunque sea “muy poco”, a los servicios ahora descentralizados. El 76,04% se inscribe en esta línea.

- Ante la pregunta *¿Deben los servicios de educación, salud, programas sociales y otros ser devueltos al gobierno central?*, el resultado es como sigue:

Muy en desacuerdo:	24,64%
En desacuerdo:	61,59%
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo:	4,07%
De acuerdo:	6,89%
Muy de acuerdo:	2,81%

El 86,23% de los encuestados no aprueba la devolución de los servicios descentralizados al gobierno central. Se trata de una área que generó un altísimo consenso, donde sólo un 9,7%, de 1.031 personas se pronunciaron abiertamente a favor de tal propuesta, y una franja del 4,07% es indiferente a la situación.

Las principales razones esgrimidas por el grupo que no está de acuerdo con la devolución de los servicios al gobierno central fueron las siguientes:

- Los programas sociales y servicios se manejan mejor en el Estado: 28,3%.
- Los recursos deben ser controlados por los Estados: 23,31%.
- Cada Estado conoce sus necesidades: 11,88%.
- Volveríamos al centralismo y sería un retraso: 8,44%.
- No participarían las comunidades: 6,66%.

Es claro el pronunciamiento de la sociedad civil respecto a la gestión de los servicios públicos bajo la descentralización. Según su opinión, es deseable la cercanía de la administración del servicio al ciudadano, pues allí se controla mejor su desempeño y, en alguna medida, éstos funcionan mejor. Así, el proceso de descentralización venezolano posee el reto no sólo de mantener, sino de incrementar la cantidad y la calidad de los servicios públicos descentralizados en los próximos años. Si bien, como se vio anteriormente, existen severas restricciones fiscales, es posible introducir fórmulas para la innovación de la gestión, a través de la incorporación de la sociedad civil y del sector privado en el manejo de los servicios.



## **Sociedad civil y sector privado en la gestión descentralizada: una alianza difícil pero necesaria**

Para obtener una visión más aproximada sobre la incidencia del proceso de descentralización sobre la dinámica territorial, es conveniente analizar las relaciones entre la sociedad civil, el sector privado y el Estado; allí, se requiere conocer su grado de desarrollo, los canales de vinculación y hasta dónde aquéllas son producto, efectivamente, de la descentralización. Basados en entrevistas y sistematización de documentos sobre casos existentes, tanto en los Estados y municipios de la muestra como en otros territorios, se pudo lograr una aproximación al tema, cuyas características se expondrán a continuación.

### **La sociedad civil y las gobernaciones de Estados**

Desde el inicio de la descentralización, en 1990, comenzaron a aparecer modalidades de gestión en las gobernaciones que perseguían un vínculo orgánico con la sociedad civil. Para julio de 1992, en el simposio que sobre la modernización de las gobernaciones se realizara en la ciudad de Barquisimeto, se presentaron de manera bastante sistematizada los siguientes casos:

- La Casa del Vecino, en el Estado Carabobo, cuyo objetivo central era incentivar la organización de las comunidades de base.
- La gestión con los vecinos en los campos de salud y educación en la gobernación de Caracas.
- La transferencia Estado–sociedad civil en el Estado Aragua.
- La participación de la sociedad civil en la gestión cultural en Sucre.
- El desarrollo cultural en el Estado Cojedes.
- La escuela activa en el Estado Bolívar.
- Las experiencias de salud en el Estado Lara.
- Las escuelas integrales en el Estado Mérida.
- La operación alegría en el Estado Carabobo.

En dependencia de la entidad federal, es posible observar cierta tendencia de especialización que, en todos los casos, se vincula a formas de gestión descentralizada. En Carabobo, por ejemplo, se encuentran registradas más

de 1.400 asociaciones de vecinos y organizaciones similares, de las cuales alrededor de 900 son activas. Este alto número de grupos vecinales está asociado a la promoción que ha impulsado el gobierno regional en este campo, independientemente de que, a su vez, es el área de acción del municipio.

También se nota un número importante de organizaciones educativas asociadas a los distintos programas de gestión estatal.

En el Estado Lara, es notoria la especialización en el frente de la salud, ya que a través de Fundasalud se ha liderizado el proceso para la creación y el desarrollo de ese número tan significativo de ONGs. Adicionalmente, Lara también se ha especializado en el desarrollo de organizaciones intermedias para la atención en el campo social y la producción; áreas tan variadas como la familia, el menor, la mujer, la microempresa, las cooperativas, la juventud, entre otras, hacen vida en esa entidad, en donde la población, por tradición, manifiesta una alta propensión a la asociación.

### **Fortalezas de las organizaciones de la sociedad civil**

En su accionar con los gobiernos descentralizados, la sociedad civil ha logrado un conjunto de fortalezas que se sintetizan en las siguientes características:

- Se han convertido en facilitadoras de la gestión gubernamental.
- Han generado un efecto de demostración sobre las posibilidades y formas de ejecutar servicios sin administración gubernamental.
- Su presencia y permanente observación inciden en el mejoramiento de los servicios públicos.
- La comunidad ha incrementado su grado de conciencia sobre la importancia de su aporte en el mejoramiento de la calidad de vida .
- Existe una mayor defensa, por parte de la comunidad, de los servicios prestados.
- En algunos casos, la sociedad civil se ha movilizado para la discusión y la aprobación o no de referéndums que inciden sobre el pago de servicios públicos. Esta experiencia pudiera convertirse en un ejercicio de gestión democrática permanente.
- Queda claro que la validez y la permanencia en la relación de gestión

entre las organizaciones civiles y el gobierno se incrementa, en la medida que sus logros se proyectan hacia toda la comunidad y más allá, en el entorno.

- De acuerdo con el grado de madurez de las organizaciones, éstas han ido incrementando su grado de interlocución ante el gobierno estatal y con otras ONGs de las entidades.

### **Limitaciones y debilidades encontradas**

- El grado de participación de la comunidad en los procesos de gestión es bajo. En la mayoría de las experiencias, la dinámica de la gestión descansa en un grupo líder que se convierte en intermediario ante el gobierno.
- En ese sentido, tienden a crearse inequidades en la distribución de los recursos, por aquello de que, a mayor contacto y capacidad de gestión, mayores recursos obtenidos.
- Tiende a surgir la frustración cuando los servicios públicos o los objetivos perseguidos no se logran. Es una situación que se escapa al control de las organizaciones y se encuentra muy vinculada con la situación de crisis estructural que vive el país.
- Los funcionarios territoriales electos no cumplen cabalmente con la defensa de la oferta electoral hacia las comunidades; especialmente es notorio en los diputados estatales y los concejales.
- No existen mecanismos reales de control a la formulación del presupuesto, de manera que éste se adecue a las necesidades reales de la población. Las organizaciones civiles deben estar vigilantes de la aprobación de los presupuestos hasta última hora del año; de lo contrario, no hay garantía de que sean asignados los recursos negociados.
- La debilidad anterior remite a otra que es propia de las asignaciones: en su gran mayoría, las organizaciones dependen de los recursos del gobierno. Sólo las organizaciones grandes, de carácter nacional, han logrado diversificar sus fuentes de ingresos; el resto atraviesa serios problemas de recursos para su mantenimiento y desarrollo.
- De allí que el ritmo en las relaciones de gestión está determinado por los cambios de tendencias por parte de los gobernantes de turno. En

Carabobo, por ejemplo, ha habido continuidad en los diez años; sin embargo, en Sucre, ante el cambio de gobierno, variaron las relaciones de gestión, y decayó la actividad anterior.

- Queda mucho trabajo por realizar en la formación de los líderes de las organizaciones civiles. El esfuerzo que varias instituciones han efectuado en la década de los noventa no fue suficiente para superar los déficits en cuanto a capacidad de gestión que poseen nuestras comunidades.

## **El sector privado y la descentralización**

Ciertamente, antes de iniciarse el proceso de descentralización, no era una práctica conocida el vínculo entre el sector privado y los gobiernos territoriales venezolanos. No es que hoy posea un grado deseable de organicidad y coherencia, pues varias son las dificultades que todavía habrán de superarse; sin embargo, del trabajo de campo realizado y los documentos evaluados, puede deducirse la aparición de nuevas prácticas territoriales de gestión, donde el sector privado, asociado al desarrollo económico, comienza a hacer acto de presencia y a vincularse, no sin tropiezos, con los líderes de entes descentralizados. Esta nueva realidad difiere de aquellos encuentros donde el empresario se acercaba a la gobernación sólo en su carácter de proveedor de bienes o como constructor de obras, lo que también hacía en los concejos municipales, además de comportarse como pagador de impuestos, cuando ello era posible. En los años noventa, se ha podido ver la proliferación de nuevas formas de gestión asociadas a campos de mayor complejidad, como la promoción de inversiones, la administración de servicios públicos por concesiones, privatizaciones, financiamiento productivo local y gerencia delegada de servicios, entre otras. Veamos algunos de ellos.

### **Promoción de inversiones**

Ésta ha sido una de las primeras funciones que asumieron buena parte de las entidades federales desde el inicio de la descentralización. La misma se corresponde con dos de las competencias concurrentes de la LODDT: la promoción de su propio desarrollo y la promoción de la agricultura, la in-

industria y el comercio (Art. 4º, ord. 1º y 10º). Es justo recordar la labor pionera en Estados como Apure, a través del fondo de desarrollo de apure; Falcón, por intermedio del comité de planificación; Guárico, que creó el consejo para la promoción de inversiones, y Monagas, que instauró las jornadas monagas siglo XXI. Hoy destacan también las iniciativas de PROINLARA, IMPROSUCRE, en el Estado Sucre, FundaAnzoátegui y Promozulia.

## **Fondos de financiamiento**

La gestión financiera para el desarrollo nació de manera contemporánea con la anterior de promoción. Una inicial euforia hizo que más de la mitad de los Estados venezolanos crearan entes para tales fines. Sin embargo, a pesar del respaldo a los pequeños y medianos industriales de la zona, su eficiencia ha ido decayendo. Varias son las razones: los Estados venezolanos no disponen del suficiente capital como para sostener los aportes que tal actividad exige; ello se une a la circunstancia de que los niveles de morosidad de los fondos se han incrementado, pues muchos de los créditos son otorgados a través de criterios filiales o partidistas y no sobre la base de la productividad. En tercer término, los criterios de cesión crediticia se han flexibilizado, así como también la gestión de cobranza.

Los fondos en Lara y Sucre han mermado su actividad, el de Zulia es de escala reducida y, en Anzoátegui, existe una situación de conflicto entre las autoridades regionales y el sector privado por los criterios para el manejo financiero.

## **Concesiones y privatizaciones**

La más expandida de las modalidades es la concesión en materia vial y manejo de peajes, operación que les reporta a los Estados importantes recursos y, sobre todo, les releva de la tarea que supone el mantenimiento de la vialidad principal. Miles de kilómetros se encuentran bajo este régimen en los diferentes Estados del país. La experiencia es asimétrica en función de los resultados que reporta y el grado de satisfacción con el servicio. En Carabobo, por ejemplo, se encuentran grandes ventajas, pues sus arterias viales son

las más transitadas en el país, sobre todo el tramo de la autopista regional del centro y la que conduce a Puerto Cabello. El grado de satisfacción con el servicio es alto y el sector privado apoya la iniciativa.

En materia de aeropuertos, la transferencia o la delegación de algunas operaciones al sector privado viene reportando buenos dividendos a los gobiernos, no tanto por los ingresos sino por la descarga de tareas que son mejor efectuadas en otras manos. La concesión en el puente sobre el lago de Maracaibo también es percibida como satisfactoria y, en las previsions del gobierno de Zulia, se encuentra la concesión total de su administración.

En materia de puertos, la presencia del sector privado es sumamente notoria en todas las operaciones de embarque, almacenaje y desembarque. Así se maneja en Cumaná, Carúpano, Guanta, Puerto Cabello y Maracaibo. El vínculo gobierno–sector privado, en esta materia, es estrecho, pues se trata de un evidente beneficio compartido y, como consecuencia, de un negocio útil para ambas partes.

Como podrá verse, existen nuevos caminos por donde intentan transitar juntos el gobierno estatal y el sector privado. A veces, el entendimiento es diáfano y, en consecuencia, exitoso; en otras oportunidades, la desconfianza se adueña de la relación. De uno a otro extremo, se encuentra el ojo crítico del entorno estatal, el cual no está acostumbrado a esta unión. Ella es necesaria, sin duda, pero requiere de un mayor tiempo de adaptación y de aprendizaje. Algunas experiencias comienzan a dar sus frutos.

## **El sector privado y las alcaldías**

A partir de los casos municipales estudiados, se presenta a continuación un conjunto resumido de consideraciones al respecto.

### *Regulación*

Por esta vía de gestión se intenta que los servicios locales previstos en la ley orgánica de régimen municipal que, por su naturaleza, son asumidos por privados, sean prestados dentro de cánones de calidad y oportunidad. Allí se encuentran los mercados municipales, el transporte urbano y los terminales de pasajeros. En el primero de los casos, por lo general, las alcaldías

poseen una instancia que se encarga de coordinar y regular el funcionamiento del mercadeo y el abastecimiento de víveres, bien en las instalaciones construidas por el municipio o en los mercados móviles que funcionan intermitentemente en diferentes sitios de las ciudades. Así, en la alcaldía del municipio Palavecino, es la dirección de servicios públicos la que se encarga de vincularse con los expendedores privados en el proceso de coordinación y de regulación, mientras que, en la alcaldía de Baruta, se actúa a través del servicio autónomo de desarrollo socio-económico y, en Girardot, es la dirección de desarrollo social y acción comunitaria la que asume el rol. En todos los casos, las formas de vinculación se basan en la protección al consumidor, en cuanto a garantía de suministros, precios, pesos y medidas, y alrededor de tales criterios guían las transacciones entre el gobierno local y el sector privado.

### *Relaciones fiscales*

Tradicionalmente, el municipio ha mantenido un permanente proceso de negociación con el sector privado a través de la fijación y la recaudación de la patente de industria y comercio. En ese sentido, cada alcaldía fija su propia metodología para proceder a la aprobación política en la cámara municipal del referido instrumento, lo que siempre genera resistencias y conflictos, pues se trata de una política pública que incide en un vasto sector de la población. Sin embargo, de acuerdo a evaluaciones efectuadas, las alcaldías proceden a la previa negociación con las cámaras de comercio e industriales, en las que intervienen funcionarios de alto nivel de la cámara y de la alcaldía. Al ser una de las principales fuentes de financiamiento del municipio, se ha sugerido la importancia de la modernización tributaria con el objeto de facilitar y hacer más eficiente y transparente la recaudación, con lo cual el vínculo sector privado-gobierno local mejora sustancialmente.

### *Desarrollo económico*

El área que, por tradición, ha vinculado al municipio con el desarrollo económico es la de parques y zonas industriales. En el municipio Morán, por ejemplo, el sector privado es el que maneja la compañía municipal de desarrollo industrial, encargada de la promoción de la zona industrial de El Toco; también en Palavecino existe una empresa dirigida a tal finalidad, y en

su junta directiva participa el sector privado. Sin embargo, la actividad en el fomento de estas zonas ha sido limitada al urbanismo, la venta y la ocupación de las parcelas, sin el acompañamiento de la promoción de actividades conexas para la captura de nuevas inversiones.

### *Concesión y privatización*

Uno de los servicios con mayor tendencia a la concesión privada es el de aseo urbano domiciliario y disposición final del desecho sólido. No en todos los municipios funciona esta figura, pues algunos continúan prestando el servicio a través de empresas municipales, como Girardot, o de sus direcciones de servicio en Morán, Palavecino, Arismendi, Anaco o Zamora, las cuales, a su vez, subcontratan camiones. Sin embargo, se encuentra que, en el municipio Baruta, el servicio se presta bajo la figura de contrato de concesión; la empresa FOSPUCA asume todo el proceso de recolección, limpieza y disposición final, mientras que el municipio vigila y controla la calidad del mismo.

Regulación, fiscalidad, desarrollo económico y concesiones–privatizaciones configuran la estructura de gestión a través de la cual el municipio venezolano tiende puentes y lazos con el sector privado. No son pocas esas vías que, sin embargo, no terminan de madurar y redundar en alianzas más sólidas, en función del desarrollo local. Sin duda, estamos en presencia de un interesante reto para los liderazgos locales, pues allí encontrarán una potencialidad alternativa a los esquemas tradicionales de hacer municipio.

## **Nuevas realidades y tendencias: a manera de conclusión**

Como se sabe, en 1999, al final de los diez primeros años de proceso de descentralización venezolano, se aprobó un nuevo texto constitucional. En él se recogen postulados que, teóricamente, incorporan elementos del perfil descentralizador del país. Sin embargo, no basta con atenernos a la estructura formal de la constitución; es necesario ir al plano de la actuación real de la nueva fuerza, que llegó al gobierno en las elecciones de 1998, y tratar de extraer algunas impresiones acerca del futuro de la descentralización. Algunas nuevas situaciones y tendencias son las siguientes:



- Desde el comienzo del mandato de Hugo Chávez, surgieron claras evidencias de un recrudecimiento en la tensión federalismo–centralismo en el país. En efecto, al inicio de su gobierno, el Presidente arremetió contra los gobernadores y los recriminó por el desorden administrativo y la corrupción en las gobernaciones. Este discurso fue acompañado por los ministros, en especial el de Cordiplan, quien abogaba por un estricto control de las transferencias del dinero que iba a las gobernaciones (El Nacional: 4-4-99). Ante ello, Arias Cárdenas, ex gobernador de Zulia y luego candidata a la presidencia en las recientes elecciones del 30 de julio de 2000, reaccionó contra aquel intento centralista, y advirtió sobre cualquier asomo de paralizar el proceso de descentralización (El Nacional: 28-3-99).
- La tensión ha continuado hasta el presente, y existieron de por medio episodios donde se propuso la eliminación de las gobernaciones, de las asambleas legislativas, de municipios y las amenazas del “congresillo” (comisión legislativa derivada de la Asamblea Nacional Constituyente) para intervenir alcaldías y gobernaciones en pleno período electoral.
- También durante la campaña electoral, el Presidente lanzaba frases sin cuartel contra gobernadores y alcaldes, y llegó a decir: “cambio Asamblea Nacional por gobernaciones”, y remató con una agresiva presencia en los Estados adversos para levantarle la mano a sus partidarios y lograr, con ello, ganar la mayoría de las gobernaciones en disputa.
- Así, se encuentra en un escenario postelectoral en el cual, por una parte, el gobierno nacional “posee” la mayoría de gobiernos estatales y una proporción importante de alcaldías. Por la otra, está pendiente el cumplimiento del contenido de la Constitución en lo referente a la descentralización. Entre una y otra circunstancia, es posible prever algunas realidades, como las siguientes:
  - Los personeros del gobierno central, eventualmente, profundizarán su centralismo a través de, entre otras medios, el control de las finanzas públicas. Ya el “congresillo” aprobó una reforma del FIDES, y quitó un 20% a gobernaciones y alcaldías y se lo asignó a la “sociedad civil”. Adicionalmente, reformó la ley de signaciones económicas especiales y le sustrajo un 20% a las gobernaciones para adicionárselo a los municipios. Todas estas medidas, de singular importancia, se toman sin mediar negociación o consulta con los gobernadores y alcaldes.

- Debe entrar a operar el consejo federal, instancia que se encontrará con una acumulación de presiones y expectativas de las regiones. Comoquiera que el mismo lo conforman los ministros, los gobernadores y los alcaldes, habrá que observar de cerca las posiciones que asumirán los gobernadores prochavistas ante los seguros, intentar del gobierno nacional cortar la autonomía territorial del país. Comoquiera que ese grupo no es homogéneo, se esperará que los gobernadores del MAS, partido que tradicionalmente ha defendido una clara posición a favor de la descentralización, asumieron posiciones de avanzada en la materia. En otro sentido, estaría por verse la línea que seguirían los gobernadores del MVR, de los cuales se espera alineamiento con las propuestas del presidente Chávez.
- Un tema que debe resolverse antes de diciembre del presente año es la hacienda regional. Así está prescrito en la Constitución y la tensión centralismo–descentralización imperante hace prever abiertas discusiones sobre el tema.
- Todos los movimientos centralistas del actual gobierno auguran una difícil situación para la descentralización. El Presidente, obviamente, no confía en los mandatarios regionales y locales y, como se sabe, sin confianza entre niveles de gobierno, los procesos de descentralización se mediatizan. Queda por resolverse el “cómo” va a gobernar Chávez para responder las gigantescas expectativas que generó con el reciente triunfo electoral. Es posible que se apoye en sus gobernadores y alcaldes, en cuyo caso tendrá que hacerle concesiones a Estados y municipios. Otro camino es el reforzamiento de organismos y programas centrales para la ejecución de obra de gobierno, como, por ejemplo, el fondo único social, el fondo de desarrollo urbano, el plan Bolívar 2000, a través de los cuales se canalicen los recursos públicos. En esta opción, habrá creciente tensión con gobernadores y alcaldes. Es temprano y ya es tarde. Los habitantes de Estados y municipios en Venezuela votaron, en su mayoría, por el actual gobierno y sus aliados regionales.

Lo que se decida respecto a la descentralización jugará un papel preponderante sobre las posibilidades reales de cumplir con las demandas sociales que ya están sobre la mesa.

Una nueva tensión centralismo–federalismo está planteada en el país. El centralismo, por el momento, está ganando posiciones. No es posible avizorar si así será por mucho tiempo.

## Bibliografía

### *Fuentes primarias*

Encuesta de opinión sobre la descentralización a 1.031 líderes de la sociedad civil. Septiembre–diciembre, 1999.

Trabajo de campo, entrevistas y talleres en:

Gobernación del Estado Carabobo.

Gobernación del Estado Lara.

Gobernación del Estado Sucre.

Gobernación del Estado Zulia.

Sociedad civil de los Estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia.

Alcaldías de los municipios Arismendi (Estado de Nueva Esparta); Anaco y Guanta (Estado de Anzoátegui); Baruta y los Salias (Estado de Miranda); Girardot y Zamora (Estado de Aragua); Palavecino y Morán (Estado de Lara).

*Estadísticas presupuestarias de Estados y municipios venezolanos*. 1989–1999. Dirección de Desarrollo Regional. Oficina Central de Presupuesto. OCEPRE.

*Diarios de debates del Congreso de la República de Venezuela*. Exposición de motivos de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y de la Ley de Reforma parcial de la Ley sobre elección y remoción de los gobernadores del Estado.

*Entrevistas y datos estadísticos sobre FIDES, Ley de Asignaciones Especiales (Ministerio de Relaciones Interiores. MRI) y Competencias Transferidas (MRI)*.

*Estadísticas de ejecución de los proyectos multilaterales PROINSOL* (Fonvis), *PROMUEBA* (Fundacomún), *Proyecto Salud* (Ministerio de Sanidad) y *Proyecto Calidad de la Educación* (Ministerio de Educación).

Entrevistas y fichas de proyectos de Asistencia Técnica Bilateral en: ILDIS, PNUD, GTZ y Agencia Española de Cooperación Internacional.

*Hemerografía y publicaciones periódicas*

Diario “El Nacional”. Años 1998, 1999, enero – febrero de 2000.  
Diario “El Universal”. Años 1998, 1999, enero – febrero de 2000.  
Revista “Autonomía”. Año 1999. Maracaibo, Estado de Zulia.  
Boletín de Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, CIES. 1995,  
1996, 1997, 1998.

*Documentos oficiales*

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.* 1999.  
*Constitución de la República de Venezuela.* 1961.  
*Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del poder público.* 1989.  
*Ley Orgánica de Régimen Municipal. Reforma.* 1999.  
*Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado.* 1989.  
*Decreto – Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado y el Fondo Intergubernamental para la descentralización.* 1993.  
*Ley de Asignaciones Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos.* 1996.  
*Reglamentos parciales N° 1, N° 2, N° 3, N° 4, N° 5, N° 6, N° 7, N° 8 y N° 9 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del poder público.*  
*Leyes de administración de los Estados Carabobo, Lara, Sucre, Zulia.*  
*Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Política del Estado Lara.*  
*Estadísticas del sector educación.* Ministerio de Educación. 1999.

## Anexo 1

## Distribución de gobernadores electos por fuerzas políticas principales que los apoyaron en el año electoral

FUERZAS POLITICAS	1989	1992	1995	1998
Acción Democrática (AD)	11	7	11	7
Partido Socialcristiano (COPEL)	6	9	4	4
Movimiento al Socialismo (MAS)	1	4	4	3
La Causa Radical (LCR)	1	1	1	1
Movimiento Quinta República (MVR)	*	*	*	3 ***
Proyecto Carabobo-Venezuela (PROCA) (**)	1	1	1	1
Convergencia	*	*	1	1
Patria para Todos (PPT)	*	*	*	3
Total	20	22	22	23

(\*) Estas organizaciones no existían para el momento de estas elecciones.

(\*\*) Proyecto Carabobo fue creado posterior a la elección de 1992.

(\*\*\*) Número de gobernadores luego de efectuadas nuevas elecciones en los Estados Apure y Nueva Esparta, donde ganaron los candidatos postulados por el MVR.

## Fuentes:

- (a) Molina Vega, José y Pérez Baralt, Carmen: "Elecciones Regionales de 1995: la consolidación de la abstención, el personalismo y la desalineación".
- (b) Maingón, Thais y Sonntag, Heinz. "Los resultados Electorales de Venezuela: ¿del reacomodo al cambio político? (1999).

Anexo 2 Situación de la transferencia de servicios de competencias concurrentes desde el Poder Nacional a los Estados Período 1990-1999												
Estados*	Deporte	Salud	Educ.	Menores	Ancianos	Vivienda	Servicios agrícolas	Nutrición	Encom. peniten- ciaria	Encom. turismo	Drogas	Otras negociaciones que han arribado sólo a la solicitud
D. Federal	B	A			D			C				FIMA / PAMI
Amazonas	B	D	C				D					At. Indígena
Anzoátegui	A	A	D	B		B	C		C			
Apure	A	A	C	B			C	C	C			At. Indígena
Aragua	A	A	A	A	A	B	C	A		C	A	C y T / PAMI / Ambiente
Barinas	A	D	B	B			C		C			
Bolívar	B	A	D	A		C	C		C			FIMA / Vivapure
Carabobo	A	A	C			C	C	B				FEDE / FIMA /
AMBIENTE												
Cojedes	A	C	C		D		C	D				Cultura / FIMA / PAMI
D. Amacuro	B	C	C					C				
Falcón	A	A	C				B	C				
Guárico	A	B	C	D		D	C	C				FEDE / FIMA
Lara	A	A	A	A	A	B	C	C	C	C	A	CyT / Cultura / Ambiente D.
Civil												
Mérida	A	A	C	C			C	C	C			C y T
Miranda	A	A	C	A	D	B						V. Rural
Monagas	A	A	C	A	C	B	C	C	C		B	FIMA / PAMI
N. Esparta	A	A	A	A	D	D	C	A	C			FEDE / FIMA / PAMI
Portuguesa	A	B	C				C	D	C			Cultura / Ambiente
Sucre	A	A	C	A	C	C	C	C	C	C		Def. Civil
Táchira	A	A	D	B			C		C			Def. Civil / P. Consumidor
Trujillo	A	A	C	A	C	B	C	C				
Yaracuy	A	A	C	B	D	D	C	C	C			FIMA / PAMI
Zulia	A	A	C	B	D	B	C		C			At. Indígena

Anexo 3 Competencias exclusivas asumidas 1990-1999							
Estados (1)	Vialidad	Puentes	Puertos	Aeropuertos	Minerales no met.	Salinas	Papel sellado
D. Federal							
Amazonas							
Anzoátegui	*		*	*			*
Apure	*			*			
Aragua	*			*	*		*
Barinas	*			*	*		
Bolívar	*	*		*			
Carabobo	*		*	*	*		*
Cojedes	*						
D. Amacuro							
Falcón	*		*	*	*	*	*
Guárico	*			*			
Lara	*			*	*		*
Mérida	*			*	*		*
Miranda	*			*			*
Monagas	*			*	*		*
N. Esparta	*		*	*		*	
Portuguesa	*			*			
Sucre	*		*	*	*	*	*
Táchira	*			*	*		*
Trujillo	*		*	*	*		*
Yaracuy	*			*	*		*
Zulia	*	*	*	*	*	*	*

(1) No incluye el Estado Vargas por haber iniciado su gestión en 1999.  
Fuente: Elaboración propia a partir de la información sistematizada por la D.G.S Desarrollo Regional del M.R.I (1999) y la contenida en el texto "Descentralización. Diálogo para el desarrollo". PNUD/BM/BID. 1999.

<b>Anexo 4</b>					
<b>Evolución del ingreso del sector gobierno y del ingreso territorial</b>					
<b>Período 1989-1999 (millones de bolívares)</b>					
<b>Año</b>	<b>Ingreso sector gobierno</b>	<b>Ingreso entidades federales</b>	<b>% de ingresos ent. fed.</b>	<b>Ingresos municipales</b>	<b>% de ingreso municipal</b>
1989	286.403	37.196	12,99	12.005	4,19
1990	560.682	86.047	15,35	18.608	3,32
1991	669.775	110.492	16,50	29.438	4,40
1992	958.713	124.207	12,96	42.149	4,40
1993	1.100.718	156.858	14,25	62.487	5,68
1994	1.939.106	308.563	15,91	102.700	5,30
1995	2.921.452	457.229	15,65	167.854	5,75
1996	6.604.749	1.206.568	18,27	261.339	3,96
1997	10.985.447	2.506.904 (1)	22,16	536.828	4,89
1998	12.403.355	2.481.860 (2)	20,01	1.039.988	8,38
1999	13.495.339	2.423.939	17,96	1.229.811	9,11

Fuente:  
Cálculos propios a partir de la información sistematizada por la Dirección General Sectorial de Desarrollo Regional. Oficina Central de Presupuesto. OCEPRE.

(1): Durante el año 1997 se efectuaron aportes especiales por concepto de fondo de apoyo al trabajador y su grupo familiar por Bs. 243.444 millones y otros aportes de Bs. por 292.649 millones.

(2): Durante 1998 se efectuaron aportes especiales por concepto de Fondo de Apoyo al trabajador y su grupo familiar de Bs. 197.875 millones, programas sociales (Ministerio de Educación) y otros aportes de Bs. 131.961 millones.



<b>Anexo 5</b>											
<b>Estructura del presupuesto de ingresos de las entidades federales (%)</b>											
<b>Período: 1989 - 1999</b>											
Fuentes Años	(1) Situado constituc.	Ingresos propios	Plan de empleo inv. soc	Transfer. competen. (MTC-MSAS)	Ley de polit.hab (MINDUR)	Ley de asignac especial	Fides	Subsidio capital	(2) crédito adición	Otros aportes	Total
1989	65.62	0.97	___	___	___	___	___	1.03	32.34 (*)	0.04	100
1990	72.66	0.46	2.57	___	___	___	___	0.65	23.64 (*)	0.02	100
1991	85.98	4.33	___	___	___	___	___	___	8.69 (*)	1.00	100
1992	90.33	2.98	___	___	___	___	___	___	4.51	2.18	100
1993	90.26	4.81	___	___	___	___	___	___	2.55	2.38	100
1994	62.11	5.20	___	2.68	___	___	___	___	21.77	8.24	100
1995	83.85	2.42	___	6.82	4.86	___	___	___	___	2.05	100
1996	71.03	0.67	___	8.96	2.96	___	6.31	___	___	10.07	100
1997	64.68	1.45	___	12.47	2.91	2.53	6.28	___	___	9.68	100
1998	54.54	0.67	___	11.86	3.32	7.17	9.52	___	___	12.92	100
1999	64.45	1.61	___	14.02	(3).	9.46	9.85	___	___	0.61 (4)	100

Fuente: Estimaciones propias a partir de los datos de la OCEPRE.

(1): Incluye la proporción que cada Estado transfiere a sus municipios por concepto de situado municipal.

(2): Los créditos adicionales son, por lo general, incrementos del situado inicialmente estimados.

(3): Esta transferencia desaparece como tal. Se crea el fondo nacional de la ley del subsistema de vivienda.

(4): Incluye: Bs. 4.620 millones de subsidio de capitalidad; Bs. 3.542 millones de aportes Policía Metropolitana; Bs. 9.385 millones del Ministerio de la Familia.

(\*): En su mayoría son incrementos por ajustes del situado.

**Anexo 6****Estructura del gasto por sectores de las entidades federales (%)****Período 1989-1999**

Sectores	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Créditos comunes	39,96	19,93	21,07	22,93	22,76	21,17	18,54	20,51	18,28	20,36	20,9
Educación	15,01	12,66	17,07	15,93	17,18	16,23	14,68	15,42	14,11	14,67	13,20
Vivienda, desarrollo urb. y serv. conexos	10,62	13,52	19,25	13,52	12,37	11,70	15,31	12,70	11,98	11,80	10,30
Seguridad y defensa	9,76	8,72	10,15	12,20	12,70	11,21	10,72	9,76	11,50	10,92	8,9
Salud	8,51	7,00	8,53	8,75	9,94	10,97	14,06	15,69	11,39	8,78	19,2
Resto de los sectores (1)	16,1438	17(2)	23,93	26,67	26,05	28,72	26,69	25,92	33,74	33,47	27,5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la OCEPRE.

- 1: Incluye el situado municipal, rectificaciones, contratos colectivos, créditos adicionales y otros conceptos.
- 2: En el resto de los sectores se encuentran los conceptos: dirección superior del Estado; agrícola, energía; minas y petróleo; industria y comercio; turismo y recreación; transporte y comunicaciones; cultura y comunicación social; ciencia y tecnología, seguridad social; recursos no distribuidos; desarrollo social y participación. Este último ha alcanzado un promedio para el período 1989-1999 de 3,99%.
- 3: Incluye el concepto "recursos no distribuidos", el cual representa el 19,11% del total del gasto del año 1990.

**Anexo 7.1**

**Evolución del valor del ingreso del Gobierno Nacional y del ingreso territorial a precios de 1984. Período 1989-1999**

(Millones de bolívars)

<b>Año</b>	<b>Ingreso Gobierno Nacional</b>	<b>Ingreso entidades federales</b>	<b>Ingreso municipal</b>	<b>Total ingreso territorial</b>
1989	102.214	13.275	4.284	17.559
1990	128.952	19.790	4.280	24.070
1991	108.430	17.888	4.766	22.654
1992	113.686	14.729	4.998	19.727
1993	91.574	13.050	5.199	18.249
1994	97.184	15.464	5.147	20.611
1995	89.869	14.065	5.163	19.228
1996	100.111	18.289	3.961	22.250
1997	110.423	25.199	5.396	30.595
1998	91.576	18.324	7.678	26.002
1999	83,031	14.914	7.567	22.481

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de OCEPRE y BCV.

**Anexo 7.2**

**Relación de los ingresos del Gobierno y de los Gobiernos Territoriales respecto al P.I.B. (%). Período 1989-1999**  
(1984 = 100)

<b>Año</b>	<b>Ingreso Gobierno Nacional</b>	<b>Ingreso entidades federales</b>	<b>Ingreso municipal</b>	<b>Total ingreso territorial</b>
1989	22,75	2,95	0,95	3,90
1990	26,96	4,14	0,89	5,03
1991	20,66	3,41	0,91	4,32
1992	20,42	2,65	0,90	3,55
1993	16,41	2,34	0,93	3,27
1994	17,83	2,84	0,94	3,78
1995	15,86	2,48	0,91	3,39
1996	17,70	3,23	0,70	3,93
1997	18,36	4,19	0,90	5,09
1998	15,24	3,05	1,28	4,33
1999	14,89	2,67	1,36	4,03

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de OCEPRE y BCV.

**Anexo 7.3**

**Evolución del valor per cápita del ingreso del Gobierno Nacional y del ingreso de los gobiernos territoriales. Período 1989-1999 (1984 = 100)**

<b>Año</b>	<b>Ingreso Gobierno Nacional</b>	<b>Ingreso Entidades Federales</b>	<b>Ingreso Municipal</b>	<b>Total Ingreso Territorial</b>
1989	5.416	703	227	930
1990	6.612	1.015	219	1.234
1991	5.429	896	239	1.135
1992	5.562	721	245	966
1993	4.379	624	249	873
1994	4.546	723	241	964
1995	4.114	644	236	880
1996	4.487	820	178	998
1997	4.848	1.106	237	1.343
1998	3.940	788	330	1.118
1999	3.502	629	319	948

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de OCEPRE y BCV.

**Anexo 8****Evolución de indicadores de salud claves.****Estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia**

Indicadores	Carabobo			Lara			Sucre			Zulia		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998	1991	1994	1998	1990	1994	1998
Tasa de mortalidad infantil (1)	29,6	24,3	17,8	26,5	18,4	19,1	11,5	12,3	10,43	35,98	33,6	29,8
Tasa de mortalidad neonatal (1)	16,2	14,1	10,7	15,3	12,6	11,7	7,25	7,16	6,75	16,93	16,32	14,29
Tasa de mortalidad postneonatal (1)	13,4	10,3	7,1	9,3	8,3	7,0	4,3	5,2	3,68	19,05	17,28	15,52
Tasa de mortalidad materna (1)	0,6	0,6	0,5	0,2	0,1	0,4	0,4	0,5	0,3	0,6	0,7	0,8
Tasa de natalidad (2)	23,1	21,8	18,6	28,5	24,8	23,9	34,87	30,38	22,53	27,03	26,49	19,21

(1) Tasa por 1.000 nacidos vivos registrados.

(2) Tasa por 1.000 habitantes.

Fuente: Insalud Estado Carabobo; Dirección General de Salud Estado Lara; Fundasalud Estado Sucre; Dirección de Salud, Estado Zulia.