

La descentralización un antivirus para la autocracia por Nancy Requena

Decanato de Estudios Jurídicos y Políticos. Departamento de Estudios Políticos

Universidad Metropolitana

El modelo sustentado en la renta petrolera a partir de los años treinta, que produjo innegable crecimiento, hace crisis para los años 80'. El desarrollo sostenido de los años 1936 a 1970, que permitió mejoras sustanciales desde el punto de vista económico, social, educativo, salud, vialidad, etc, va agotándose en la medida que la sociedad, producto de su propio desarrollo, se hace más compleja y con demandas sistémicamente diferentes en el tiempo, las que no necesariamente encuentran respuesta en las políticas públicas.

La dinámica del país lleva, en 1984, a la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) donde estarán representados todos los actores del sistema político: empresarios, sindicatos, iglesia, partidos políticos de gobierno y oposición, gremios, academias, militares, intelectuales, cuya finalidad era abrir una ventana para la discusión plural de los problemas, hacer un diagnóstico, levantar un censo de las exigencias, evaluar y proponer líneas de acción para la reformulación de la democracia.

Dado los planteamientos de la Copre, se aprobaron leyes y reglamentos que permitieron la elección directa de gobernadores y alcaldes, lo que significó el fortalecimiento del poder local, impulso a la representación legítima y la renovación de la democracia,

Este proceso fue combatido por el gobierno de Hugo Chávez por medio de ordenanzas que fueron quitando competencias a los entes descentralizados, en su proyecto de centralización autocrático, el poder local representaba una amenaza que era necesario minimizar.

Palabras claves: democracia, descentralización, poder local, centralización, autocracia

La descentralización un antivirus para la autocracia por Nancy Requena

Decanato de Estudios Jurídicos y Políticos. Departamento de Estudios Políticos

Para los años 80' el modelo sustentado en la renta petrolera a partir de los años treinta, que produjo innegable crecimiento y eficacia en las políticas públicas, hace crisis.

La democracia instaurada a partir de 1958 se desarrolla no con pocos inconvenientes en sus inicios, sin embargo, en el proceso Constituyente que dio origen a la Constitución de 1961, se presentó una interesante discusión entre dos posiciones, la representada por Raúl Ramos Jiménez, que promovía la participación de los estados para que sus gobernadores fueran electos por el voto popular, lo que reforzaba el poder local y la participación, vale destacar, participación en una sociedad que nunca había vivido en democracia; y la otra, la de Rómulo Betancourt, quien era centralista y defendía la designación de éstos por el Presidente de la República, posición por demás comprensible en una democracia naciente amenazada de atentados de derecha e izquierda contra su estabilidad. Esta última postura fue la que se impuso en los debates, probablemente por la convicción que un mayor control garantizaría menos ruido en el sistema en las primeras etapas de la democracia.

Sin embargo, dicha Constitución establecía en el Artículo 137: “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”, lo que demuestra, desde su fundación, la visión de largo plazo de la Constitución, al establecer los condicionantes legales para permitir, en la medida que se fortaleciera la democracia, una mayor participación y profundización del ejercicio democrático fortaleciendo al poder local. Los legisladores permitieron una vía para conciliar posiciones e intereses para una democracia naciente pero que debería desarrollarse y fortalecerse.

Como era previsible, el desarrollo sostenido entre los años 1936 a 1970, que permitió mejoras sustanciales desde el punto de vista económico, social, educativo, salud, vialidad, vivienda, etc, va agotándose en la medida que la sociedad, producto de su propio desarrollo, se hace más compleja y con demandas sistémicamente diferentes en el tiempo; ya para finales los años setenta y

aunado a los ingresos extraordinarios, por razones coyunturales, por concepto de ingresos petroleros, el modelo hace crisis y, para darle una fecha, podríamos hablar del inicio de la década de los 80'

En este orden de ideas, vale recordar que durante el gobierno de Luis Herrera Campíns (1979-1984) del partido socialcristiano Copei, se da la crisis financiera que llevó al gobierno, entre otras medidas, a devaluar la moneda, fecha recordada como el “*viernes negro*”, el inicio del control de cambio y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda que marca el tempo de una crisis social, política, económica de la que, podríamos decir, todavía no hemos salido.

La dinámica ocurrida en el país permite al partido Acción Democrática llegar a la presidencia con Jaime Lusinchi (1984-1989) y para tratar de dar repuesta a los crecientes problemas se creó en 1984 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) donde estarían representados todos los actores del sistema político: empresarios, sindicatos, iglesia, partidos políticos de gobierno y oposición, gremios, academias, militares, intelectuales, y cuya finalidad era abrir una ventana para la discusión plural de los problemas, hacer un diagnóstico, levantar un censo de las exigencias, evaluar y proponer líneas de acción para la reformulación de la democracia. Su primer presidente fue el doctor Ramón J. Velásquez, quien recorre el país junto con un equipo para pulsar directamente la opinión nacional y lo sucede, meses después, el doctor Arnoldo José Gabaldón.

Desde este punto de vista, la creación y puesta en marcha de la Copre era una intención de mejorar la democracia, porque respondía a un fin superior de perfeccionar al sistema, profundizar su viabilidad para hacerlo más eficiente y eficaz. Sin embargo, cuando la Comisión llega a la conclusión de que es necesario reestructurar y redistribuir el poder, al afectar intereses de grupo, comenzó la ofensiva de aquellos que veían sus prebendas en riesgo.

En este orden de ideas hay que señalar que el presidente Jaime Lusinchi ofreció acometer las reformas como una respuesta a las constantes manifestaciones de la sociedad civil. Él crea la Copre, pero aparentemente fue una promesa demagógica de su campaña electoral, en una actitud muy populista, porque se convierte en uno de los obstáculos fundamentales para la consumación de las reformas; los representantes de los partidos que participaron en la Copre lo hicieron con independencia de criterios, pero las organizaciones partidistas fueron opuestas a los cambios, la descentralización fue completamente rechazada por AD y Copei, como lo expresa Ramón Guillermo Aveledo:

La sociedad fue reclamando más democracia y los partidos no tuvieron la autoridad para administrar esos reclamos ni la capacidad de asimilación para adaptarse a ellos una vez que las demandas fueron satisfechas. Tal es el caso de los cambios dirigidos a la democratización y la descentralización del sistema.

El centralismo resultaba ya inaguantable, pero había que idear una descentralización sostenible, porque ya Venezuela había vivido experiencias que la habían traído de regreso al centralismo bolivariano y gomecista. Uno de los prohombres del sistema, ya en posición de *elder statesman*, Gonzalo Barrios, tachó de “democracia infantil” las propuestas descentralizadoras y democratizadoras de Eduardo Fernández los ochenta... (Aveledo, 2007)

Vale recordar que mediante el sufragio la población elige a sus representantes, como correspondencia entre gobernantes y gobernados, otorgando la legitimidad necesaria para que las decisiones tomadas por el gobierno tengan autoridad (Rivero, 1997). Es por ello que la necesidad de las reformas era muy sentida en las regiones, sobre todo para que los gobernadores fueran elegidos por el voto popular, porque expresaban que requerían de una persona comprometida con la región y no con el Palacio de Miraflores y con el partido de gobierno.

Vale destacar que si el gobernador debía su cargo a los votos de los habitantes del estado y no a la designación del presidente, se vería obligado a responder a sus necesidades y demandas, fortaleciendo el poder local. Con la descentralización, la aparición de los liderazgos regionales amenazaba la estructura de poder centralizado que estaba en manos de las cúpulas partidistas por lo que estas reformas eran vistas como un peligro y a quienes las proponían como ingenuos. Era necesario permitirle a los jóvenes liderazgos, aquellos que se habían desarrollado como tales después de 1958, plantear cambios en un ejercicio de discusión, pero la intención del domo de los partidos era impedir que los mismos se implementaran. Esta nueva relación de poder, daba mayor legitimidad a la representación política.

Después de que Carlos Andrés Pérez sale de la presidencia en mayo de 1993, le toca al doctor Ramón J. Velásquez, garantizar el orden constitucional y llevar al país hasta la siguiente elección en diciembre de 1993. Defensor del proceso de transformación del Estado, probablemente por haber sido el primer Presidente de la Copre, y tal vez por su condición de hombre de provincia que, como él expresara tantas veces, conoce muy bien los embates del centralismo, logró en su corto período presidencial hacer de la descentralización una política nacional de su gobierno para profundizar y perfeccionar la democracia.

Vale destacar que una ley sin sus respectivos reglamentos tiene limitaciones operativas, durante el mandato del doctor Velásquez se aprobaron quince (15) Reglamentos de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989, en los que se establecieron los principios del proceso de transferencia de competencias y servicios nacionales a los estados y municipios, además de regular los mecanismos de relaciones entre los poderes nacionales, estatales y municipales, cambiando así el histórico poder central vertical hacia un poder público horizontal y ascendente que modificó definitivamente las relaciones dentro de la democracia, fortaleciendo el poder local

Con los reglamentos se establecieron: a) el Consejo Territorial de Gobierno que proporcionaba la plataforma necesaria para la comunicación entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Estatal, b) el Consejo Nacional de Alcaldes que facilitaba las relaciones intergubernamentales entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, y c) el Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caracas que permitía la interacción y coordinación de todas las instituciones de gobierno que actuaban en el Área Metropolitana de Caracas, facilitando todas estas instancias la realización de planes y proyectos que redundaban en el beneficio de los ciudadanos.

Otro trabajo importante, fue el Reglamento Parcial del Decreto Ley de Creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para regular la participación de los estados y municipios en dicho impuesto, así como también la puesta en funcionamiento del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), cuya finalidad era apoyar al proceso de descentralización tanto administrativa como financieramente y respaldar las transferencias de servicios a los estados y municipios con criterios de eficiencia, compensación territorial y desarrollo de las regiones. El FIDE permitía la participación de las comunidades en proyectos de interés particular, que podían ser presentados a la institución para lograr su financiamiento y supervisión en la ejecución, acercando a la comunidad no solamente una fuente de financiamiento, sino la participación activa de los ciudadanos para resolver problemas de su comunidad.

Destacamos la profundización del proceso de descentralización que se realizó durante este breve período presidencial como una política que fortaleció al sistema en un momento de crisis, porque fueron quizás esas acciones las que ayudaron a oxigenar la democracia venezolana, ampliando la participación política, acercando la relación entre el Estado y el ciudadano, fortaleciendo al poder local, contribuyendo con sus acciones a la irreversibilidad del proceso, al punto que cuando los mandatarios que lo sucedieron detuvieron la dinámica que su gobierno había impregnado, no pudieron impedir que las autoridades estatales y municipales continuaran luchando con sus ciudadanos para mejorar las condiciones de su localidad. Debemos recordar que:

...la democracia es la no *autocracia*, el contrario exacto y en realidad la contradicción misma de la democracia. Esto significa que la democracia representa un sistema político caracterizado por el repudio al poder personalizado, de un poder sobre los ciudadanos que pertenece a *alguien*. El poder no es <<propiedad>> de nadie (...) la democracia es un sistema en el que *nadie puede seleccionarse a sí mismo, nadie puede investirse a sí mismo con el poder de gobernar y, por lo tanto, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado...* (Sartori, 1997: 258-259).

Se puede pensar, dentro de la grave crisis que vive la nación todavía hoy, que tal vez sea por la ampliación del poder, ahora compartido con gobernadores y alcaldes, que éste no puede ser fácilmente penetrado por ninguna voluntad autocrática, lo que mantiene el espíritu de la democracia. Haber compartido el poder ayer impide su concentración hoy en una sola persona.

Cuando la vertiente del poder pasa de ser descendente a ascendente, las relaciones del mismo cambian así como la forma de administrarse, fortaleciendo el poder local ser fortalece en consecuencia la democracia porque hay una distribución del mismo en su ejercicio que impide la concentración personalista del poder, no es casualidad que Hugo Chávez (1998-2013) viera en la descentralización una de sus mayores amenazas, logrando mediatizarla mediante leyes y decretos que revertían los logros alcanzados en transferencia de competencias a las gobernaciones y alcaldías.

Uno de los cambios se manifestó en la designación de los candidatos a gobernadores y alcaldes, dentro de la administración carismática del poder que ejercía Hugo Chávez, ya no eran los liderazgos regionales los que competían por los cargos, sino los nominados por el presidente quien con su liderazgo personal arrastraba a los candidatos quienes no tenían que responder a los ciudadanos sino nuevamente a Miraflores, sin embargo, la competencia en dichas elecciones, las que no pudo eliminar porque era una conquista adquirida por el poder local, permitió que sectores de la oposición obtuvieran gobernaciones y alcaldías impidiendo que se instaurara en el país una sola forma de ser y pensar al país.

En esto orden de ideas hay que señalar que:

A diferencia del sistema burocrático, en la administración de corte carismático no hay una <<carrera>> administrativa ni <<ascensos>>, sino sólo la voluntad del dirigente que elige a sus colaboradores según su inspiración y atendiendo a cualidades carismáticas del elegido [...] Más que autoridades fijas, hay <<comisarios>> del líder carismático (Weber, 2010:36-37)

No resulta extraño que fue precisamente la competencia por gobernaciones y alcaldía que se transformó en la lucha por conservar y profundizar la democracia, por un proyecto modernizador frente a la intención autocrática de poder carismático de Hugo Chávez.

BIBLIOGRAFÍA

- Arbós, X. y Giner S. (1996). **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. Madrid: Siglo XXI (2a. edición)
- Arendt, H. (1997). **¿Qué es la política?** Barcelona: Paidós
- Aveledo, RG. (1993). Discurso en la Sesión Solemne del Congreso de la República, 5 de julio de 1993
 _____ (2007). **El poder político en Venezuela**. Caracas: Libros de El Nacional
- Bobbio, N. (1996). **El futuro de la democracia**. México: Fondo de Cultura Económica
- Brewer-Carias, A. (2003). “Ramón J. Velásquez: El gobernante descentralizador”. En: Laura Febres (Coordinador) **Ramón J. Velásquez. Estudios sobre una trayectoria al servicio de Venezuela**. Universidad Metropolitana. Caracas
- Constitución de la Republica de Venezuela, 1961**recuperado <http://ivea.com.ve/leyes/C1961.pdf>
- Del Águila, R. (1997). “La política: el poder y la legitimidad”. En: Rafael del Águila (coordinador). **Manual de Ciencia Política**. Madrid: Trotta, págs. 21-34
- Putnam, R. (1994). **Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa**. Caracas: Galac
- Restrepo, D. **Descentralización, Democracia y Estado Autoritario**
 file:///C:/Users/Nancy/Desktop/Dialnet-DescentralizacionDemocraciaYEstadoAutoritario-4934896.pdf
- Rivero, A. (1997). “Representación política y participación”. En: Rafael del Águila (coordinador). **Manual de Ciencia Política**, Madrid: Trotta, págs. 205-229
- Requena, N (2004). **Lealtades y deslealtades en la democracia venezolana**. Tesis doctoral. Universidad Simón Bolívar. Caracas
- (a) Sartori, G. (1997). **Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo**. Madrid: Alianza
- (b) _____ (1997). **Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos**. Madrid: Alianza
- _____ (1998). **Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis**. Madrid:

Alianza

_____ (2000). **La política. Lógica y método en las ciencias sociales.** México: Fondo de Cultura Económica

Stambouli, A. (2002). **La Política extraviada. Una historia de Medina a Chávez.** Caracas: Fundación para la Cultura Urbana

Torcal, M. (1997). "Cultura política". En: Rafael del Águila (coordinador). **Manual de Ciencia Política.** Madrid: Trotta, págs.231-250

Touraine, A. (1995). **¿Qué es la democracia?** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

_____ (1998). **Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Weber, M. (1997). **El político y el científico.** (17ª reimpresión) Madrid: Alianza

_____ (2001). **Estructuras de poder.** México: Ediciones Coyoacán

_____ (2010). **Sociología del poder. Los tipos de dominación** (Segunda reimpresión) Madrid: Alianza