

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE VENEZUELA, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ALCALDES ELECTOS PARA EL PERÍODO 2000-2004

*Decentralization process in Venezuela, under perspective of mayors
elected for the term 2000-2004*

Zaira REVERÓN ESCOBAR
Universidad Simón Bolívar
✉ zaravero@usb.ve

BIBLID [1130-2887 (2003) 35, 199-224]

Fecha de recepción: febrero del 2003

Fecha de aceptación y versión final: julio del 2003

RESUMEN: El presente trabajo aborda el proceso de descentralización en Venezuela visto desde la perspectiva de los alcaldes electos para el período 2000-2004. El interés es identificar la visión que tienen éstos sobre tan importante proceso que, teóricamente, sustenta, soporta y fortalece el sistema democrático. Se contrastan los fundamentos teóricos esgrimidos sobre las bondades de las políticas descentralizadoras que parten del supuesto teórico de que si no hay democracia en los niveles del gobierno que están más cerca del ciudadano (el gobierno municipal) la misma no está sustentada sobre bases reales, con lo que exponen los alcaldes venezolanos sobre la realidad que se observa en el país en este sentido. Así, partimos de la presente hipótesis, los conceptos y las visiones que manejan y esgrimen los alcaldes venezolanos deben coincidir con los postulados teóricos que sustentan la descentralización en general y especialmente la que se da en Venezuela, lo que debe coincidir con su praxis en la municipalidad. Se concluye que tanto las visiones y perspectivas positivas como las negativas o pesimistas, puntualizadas por los alcaldes, coinciden también con los postulados teóricos que sustentan las políticas descentralizadoras en diferentes países y con las diferentes evaluaciones que se han realizado a estas políticas en diferentes naciones. En otras palabras, el caso venezolano no difiere en mucho de lo encontrado en otras naciones a este respecto, ya que pareciera que goza de las mismas virtudes y adolece de las mismas fallas.

Palabras clave: descentralización, alcaldes, sistema democrático, gobierno local, autonomía municipal.

ABSTRACT: This paper addresses the process of decentralization in Venezuela, under mayors' perspective, elected for the period 2000-2004. Our main goal is to identify the vision they have

over such an important process that theoretically strengthens, supports, and enhances the democratic system. We contrast decentralization theory (which states that if there is not democracy at levels of government closer to the citizens-municipal government-democracy is not sustained over real bases) with what Venezuelan mayors exposed about the facts observed in the nation in this sense. Our hypothesis is that the concepts and visions that the mayors expressed must coincide with the theory sustaining decentralization in general and particularly decentralization in Venezuela, which must coincide with their praxis in their municipalities. We concluded that the positive perspectives and visions as the negatives or pessimistic ones stated by the interviewed mayors coincided with theory supporting decentralization in different countries and with the evaluations of decentralization that have been conducted in different nations. Venezuelan decentralization process is not different from those that have been discovered in other countries in this sense. It seems to be that the decentralization policy in Venezuela enjoys the same virtues and suffers the same problems that decentralization policies in other countries.

Key words: decentralization, mayors, democratic system, local government, municipal autonomy.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el proceso de descentralización en Venezuela, desde la perspectiva de los alcaldes electos para el período 2000-2004¹. El interés es identificar la visión que tienen éstos sobre tan importante proceso que sustenta, soporta y fortalece el sistema democrático. Igualmente nos interesa contrastar los fundamentos teóricos esgrimidos sobre las bondades de las políticas descentralizadoras que parten del supuesto teórico de que si no hay democracia en los niveles del gobierno que están más cerca del ciudadano (el gobierno municipal) la misma no está sustentada sobre bases reales, con lo que exponen los alcaldes venezolanos sobre la realidad que se observa en Venezuela en este sentido. El punto de partida es la visión que sustentan los alcaldes sobre el proceso de descentralización venezolano. El otro supuesto teórico que contrastamos con esta visión es aquel que asegura que la descentralización fomenta o sustenta el sistema democrático. En este sentido, partimos de la presente hipótesis, los conceptos y las visiones que manejan y esgrimen los alcaldes venezolanos deben coincidir con los postulados teóricos que sustentan la descentralización en general y especialmente la descentralización en Venezuela, esto a su vez debe coincidir con la praxis de ellos en su municipalidad.

La descentralización es un tema que ha sido analizado desde diferentes perspectivas, especialmente desde la visión y opinión de los expertos o teóricos; también hemos encontrado evaluaciones y análisis de los procesos descentralizadores en diferentes países. Sin embargo, la perspectiva de los alcaldes sobre el proceso de descentralización

1. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la LII Convención Anual de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia (ASOVAC) celebrada en la ciudad de Barquisimeto, Estado Lara, Venezuela, 17 al 22 de noviembre de 2002, bajo el título: La Descentralización de Venezuela: una visión de los Alcaldes.

en sus propios países es muy poco estudiada aún y cuando son ellos uno de los principales actores en la ejecución de dicha política. En este sentido, la importancia de este trabajo viene dada por el aporte importante que significa la visión y perspectiva de los alcaldes sobre el proceso de descentralización para la política de descentralización en sí misma y para la gobernabilidad del sistema democrático. Todo esto a su vez aporta a la teoría de la democracia.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera. Una primera sección referida como datos, que presenta el origen de la información que estamos usando y las variables que se analizaron. Seguidamente presentamos los hallazgos, que se estructura a su vez en cuatro secciones. Una primera titulada características que definen el proceso de descentralización venezolano; aquí presentamos precisamente las características, que a juicio de los alcaldes venezolanos, definen la descentralización en este país. Éstas a su vez se contrastan con los planteamientos teóricos que sustentan la descentralización en general y la política de descentralización venezolana. La segunda sección presenta las características ideales que deberían definir una política de descentralización y plantea aquello que los alcaldes consideran debería ser una ideal descentralización. Siempre manteniendo la comparación con los postulados teóricos. La Constitución Nacional de 1999 y la descentralización, representa la cuarta sección de nuestro trabajo. Dado que el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías promulgó una nueva Constitución Nacional, por lo demás bastante controvertida, decidimos indagar sobre la visión y las perspectivas que tienen los alcaldes sobre el impacto de ésta en el programa de descentralización. En la quinta sección se debate sobre los ingresos propios del gobierno local en Venezuela. Ésta es una variable bien importante pues las autoridades municipales se debaten entre mayor autonomía fiscal y solicitudes de mayores transferencias intergubernamentales, lo que se riñe con la autonomía municipal. La última sección, descentralización y fortalecimiento de la democracia, presenta las visiones y perspectivas que poseen los alcaldes venezolanos sobre la descentralización en general y particularmente en Venezuela. Concluimos afirmando que a pesar de que éste es un proceso relativamente nuevo, que se inició en 1989, y que aún está en proceso de desarrollo, enfrentando dificultades, en su mayoría financieras y políticas, la mayoría de los alcaldes muestra una perspectiva positiva ante ésta y su impacto sobre el sistema democrático.

II. DATOS

Se trabajó con el Sondeo Nacional de la Opinión de los alcaldes sobre el proceso de descentralización en Venezuela. Éste fue conducido en marzo del año 2001, en atención a la «Primera Reunión Nacional de alcaldes». Fue diseñado y conducido por el profesor Adolfo Vargas Casique y la autora del presente trabajo; ambos profesores de la Universidad Simón Bolívar-Caracas/Venezuela. Este sondeo se realiza dentro del marco del proyecto de investigación: Proceso de Descentralización en Venezuela.

Para evaluar el impacto de número de entrevistas logradas, ochenta y nueve de un total de trescientos treinta y cuatro, realizamos varias pruebas, donde concluimos que:

1. La afiliación política, condición urbano-rural, o tamaño de población no correlacionan con haber respondido o no, el cuestionario.
2. Con el objeto de evaluar el impacto del tamaño de la población de los municipios, más allá de una comprobación de correlación con el hecho de responder o no el cuestionario, diseñamos un procedimiento de pesos basado en el tamaño de la población de los municipios, lo que nos permitió evaluar datos estimados para el total de alcaldes. Al comparar las frecuencias pesadas y no pesadas encontramos que nuestro procedimiento de pesos no introdujo cambios porcentuales mayores a tres puntos. Por otra parte, y aún más importante, los cambios para ninguna de las variables nominales estimadas, ocurren en una sola dirección. Esto es un indicador parcial de ausencia de sesgo, en la colección de entrevistas logradas, y ratifica el punto primero.

Esta muestra no está afectada por un sesgo sistemático introducido por los factores ya indicados, los cuales entendemos como los que podrían tener mayor impacto sobre la representatividad de la misma. Por este motivo, para los efectos de esta investigación consideramos que los datos obtenidos son representativos de la totalidad de alcaldes en Venezuela, en febrero de 2001. Sin embargo, el presente trabajo se realizó con los datos sin haber sido pesados en razón de arribar a conclusiones sólo para aquellos gobiernos locales cuyas autoridades tuvieron a bien responder el cuestionario que se les administró.

Para efectos del presente trabajo tomamos en cuenta aquellas preguntas del sondeo que tienen que ver con los siguientes aspectos: principal característica que define el proceso de descentralización en Venezuela hasta el momento; características y condiciones ideales que deberían definir una política de descentralización nacional que apunte hacia objetivos como desarrollo social y económico y hacia el fortalecimiento del sistema democrático; factibilidad o no de que esa descentralización ideal que ellos caracterizaron y definieron fuera posible en Venezuela a futuro (en corto o mediano plazo); la Constitución Nacional de 1999 establece en su artículo 158 la descentralización como política nacional, opinión acerca de si ésta cambia o no la manera como ha operado el proceso de descentralización en el país; capacidad para generar ingresos propios en cada una de sus municipalidades y, finalmente, las visiones y perspectivas que los alcaldes poseen sobre la descentralización en general y particularmente en Venezuela.

III. HALLAZGOS

III.1. Características que definen el proceso de descentralización venezolano

La política de descentralización en Venezuela forma parte de la reforma del Estado que se inició en el país en 1989. La reforma del Estado venezolano comprende además

la elección directa de gobernadores y alcaldes y la ley orgánica de régimen municipal. La Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) comprendió la descentralización como un proceso político que debía perseguir la redistribución del poder, para estrechar los lazos entre el Estado y la sociedad. En este sentido, la COPRE consideró la necesidad de definir competencias que deberían ser ejercidas por los diferentes ámbitos de administración: nacional, regional y local. Asimismo, consideraba que para dar legitimidad al sistema político era necesario fortalecer la capacidad de la sociedad organizada para definir sus prioridades y para controlar la actuación de sus mandatarios o representantes (COPRE, 1987). Producto de esa reforma se han celebrado en el país cuatro elecciones de alcaldes: 1988-1992-1995-2000. En este sentido, es oportuno indagar sobre las visiones y perspectivas que los alcaldes poseen sobre un proceso que ellos mismos están construyendo y del cual son agentes principales.

Solicitamos a los alcaldes que señalaran, según su opinión, la principal característica que define el proceso de descentralización en Venezuela hasta el momento. Encontramos que entre los alcaldes entrevistados predominan aquellos que consideran el proceso de descentralización bajo una óptica positiva. Sin embargo, el 18% de los entrevistados se mostraron pesimistas ante la descentralización en el país. Estos últimos, consideran que: a) todavía domina el centralismo, b) ha sido un proceso lento y, finalmente, c) ésta se ha quedado sólo en propuestas. Esto es un indicador de que en alguna medida esta política contiene fallas en su proceso de ejecución. Pudiéramos abogar en pro de los diseñadores y ejecutores de esta política afirmando que todavía es temprano para haber afinado todos los elementos que la componen. Sin embargo, algunos autores han encontrado entre las deficiencias del proceso de descentralización venezolano, el que no se le haya dado el tratamiento de una política de Estado y que haya estado sometida a las acciones de los diferentes gobiernos (PNUD/BM/BID, 1999: 23). En este sentido, las respuestas de éstos vienen a corroborar las deficiencias ya encontradas por estos investigadores.

Esta situación caracterizada por los alcaldes venezolanos no difiere en mucho de la descrita por los estudiosos del tema en diferentes países; que han descubierto que aunque los países en desarrollo han puesto gran esfuerzo para implementar la descentralización y diferentes buenas razones han sido expuestas para ello, los hallazgos sobre el impacto de esta política está muy por debajo de las expectativas (Yilmaz, 2001; Bryant, 1982; Vengroff, 1997; Rondinelli *et al.*, 1984; Wunsch, 1991; Kiggundu, 1989; Ingham y Kalam, 1992). Más aún la evaluación de políticas descentralizadoras, particularmente en países en desarrollo, describe y analiza intentos fallidos; esta evaluación observa que el impacto de ésta ha variado de país a país, igualmente ha encontrado que aproximaciones similares han producido resultados opuestos. Se ha encontrado también que cada forma de descentralización tiene ventajas y desventajas y, en general, diferentes países han tenido resultados diferentes en sus experimentos con la mencionada política (Yilmaz, 2001; Rondinelli *et al.*, 1984: 29). Algunos autores argumentan que ésta ha fracasado porque los políticos no han comprendido su complejidad ni la necesidad de acción con respecto a muchas áreas (Morris, 1992: 1-12). Se ha encontrado también que a pesar del interés mostrado hacia la descentralización hay un sesgo que todavía

prevalece, que fortalece el papel de las autoridades centrales y, en última instancia, el centralismo tiende a reimponerse y a reinsertarse (Bryant Coralie, 1983: 156; Roy Rivera, 1996: 27).

Más aún, Kiggundu (1989: 253) plantea que la política de descentralización es un lento y prolongado proceso; que sus resultados son inciertos y a largo plazo; que debe ser diseñada para lograr objetivos y metas específicas y, lo más importante, es que debe estar profundamente conectada con las grandes metas del Estado. Asimismo, el autor agrega que la descentralización no es una solución rápida para el manejo temporal de problemas o para dificultades políticas; de allí que ésta requiere del sostenido soporte de los principales actores políticos.

Creemos que en el caso venezolano, al igual que el resto de los países en desarrollo, esta política no viene, por sí sola, a resolver todos los problemas que aquejan al país; no obstante, consideramos que ésta es una herramienta de importancia principal que supone acercar el poder al ciudadano, fortalecer el gobierno local y distribuir el poder entre las diferentes estructuras administrativas que conforman el Estado en aras de fortalecer el sistema democrático. Debemos decir también, en apoyo a lo planteado por Kiggundu, que éste no es un proceso fácil, que más bien es prolongado y requiere de la formación de una cultura política, no sólo de los ciudadanos sino de los líderes y autoridades políticas, que coadyuve la participación de los ciudadanos en dicho proceso.

Paralelo a esta visión, un tanto negativa o pesimista, se observa la presencia de una perspectiva positiva de estas autoridades locales hacia el proceso descentralizador; dentro de la misma encontramos una más amplia gama de características. Este grupo de alcaldes (82%) señala como principales características que definen el proceso de descentralización en Venezuela hasta el momento, el hecho de que ésta ha permitido: a) transferencia de recursos, b) elección directa de los alcaldes, c) participación ciudadana, d) autonomía municipal, e) fortalecer la gobernabilidad y f) mayor eficiencia en la solución de problemas. Todas estas características señaladas como definitorias del proceso descentralizador por los alcaldes entrevistados, coinciden con lo que apuntan los teóricos como variables principales de la descentralización; y el impacto de ésta viene dado por el hecho de que permite mayor eficiencia en la solución de problemas y esto, a su vez, coadyuva en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Se advierte así que la mayoría de los entrevistados muestra una actitud y visión positiva ante el proceso de descentralización. Notamos que las características que ellos señalan como positivas se refieren no sólo a los potenciales beneficios político-financieros para los municipios y el gobierno local, sino que también señalan que ésta fortalece la gobernabilidad. Lo cual es bien importante, porque pudiéramos suponer que consideran la descentralización dentro de una perspectiva nacional; es decir, comprenden la política como un medio o mecanismo para fortalecer la democracia. Lo que coincide con la conclusión de la COPRE en 1987, cuando afirmaba que era necesario profundizar la democracia venezolana, para lo cual había que tomar acciones como ley de régimen municipal, ley de descentralización, reforma electoral.

Es importante destacar que el 12% de los alcaldes entrevistados señaló la participación ciudadana como una de las características que han definido la descentralización

en Venezuela. Esto es muy notable, pues los teóricos consideran que la variable participación ciudadana es crucial para que el proceso de descentralización tenga sentido, pues son los ciudadanos quienes informarán y, al mismo tiempo, exigirán a sus autoridades locales sobre las necesidades y problemas que aquejan a su municipalidad. Cunill (1991), plantea acertadamente que con la participación ciudadana se trata de fortalecer la democracia, insertándola en un proceso de rearticulación de las relaciones Estado-sociedad, lo cual puede, afirma ella, constituir un medio para aumentar la gobernabilidad de la democracia. Suponemos entonces que al menos ese 12% que refiere la participación ciudadana como característica principal que define la descentralización venezolana, tomará en cuenta los planteamientos de los ciudadanos de su municipalidad a la hora de tomar decisiones que les afecten a los mismos (ver Tabla I).

TABLA I
 CARACTERÍSTICAS QUE DEFINEN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN VENEZOLANO

	%
Transferencias de recursos	26
Elección directa de alcaldes	22
Participación ciudadana	12
Autonomía municipal	10
Eficiencia en la solución de problemas	7
Fortalece la gobernabilidad	5
Todavía domina el centralismo	8
Ha sido un proceso lento	8
Han sido solo propuestas	2
Total	100

Pregunta: «¿Cuál es la característica más importante que ha definido el proceso de descentralización en Venezuela, hasta este momento?».

Con la intención de conocer otras perspectivas de estas autoridades sobre este proceso, se les ofreció una serie de afirmaciones referidas a la descentralización venezolana para que manifestaran su acuerdo o desacuerdo ante éstas. Así hallamos que en cada una de las siguientes afirmaciones más del 80% de los alcaldes entrevistados declaró su acuerdo; la descentralización en Venezuela ha permitido: a) acercar el poder al ciudadano, b) incrementar la legitimidad del sistema democrático de la nación, c) tomar en cuenta las necesidades locales, d) la redistribución del poder del Estado venezolano, e) tomar en cuenta los planteamientos de la sociedad civil y f) fortalecer la gobernabilidad a escala nacional (ver Tabla II). Estos resultados coinciden ampliamente con las características positivas que estas autoridades nombraron como definitorias del proceso descentralizador venezolano.

TABLA II
VISIÓN DE LOS ALCALDES VENEZOLANOS ANTE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización:	De acuerdo	Desacuerdo	Total
ha permitido acercar el poder al ciudadano	89	11	100
ha incrementado la legitimidad del sistema democrático venezolano	88	12	100
ha permitido tomar en cuenta las necesidades locales	87	13	100
ha permitido la redistribución del poder del Estado venezolano	82	18	100
ha permitido tomar en cuenta los planteamientos de la sociedad civil	80	20	100
ha fortalecido la gobernabilidad a escala nacional	80	20	100
ha permitido fortalecer un gobierno local eficiente y efectivo en la prestación de servicios	75	25	100
ha representado una verdadera Reforma del Estado	66	34	100

Fuente: Elaboración propia.

Interpretamos que los planteamientos señalados anteriormente por los alcaldes como características que definen el proceso de descentralización venezolano: elección directa de alcaldes, participación ciudadana, autonomía municipal, eficiencia en la solución de problemas y transferencia de recursos pudieron dar forma o sentaron las bases para el fortalecimiento de la gobernabilidad y legitimidad del sistema democrático en el país, lo cual, sabemos, fue uno de los grandes objetivos de la política de descentralización en Venezuela estipulados por la COPRE.

Con respecto a la idea de que la descentralización ha representado una verdadera reforma del Estado, nos encontramos con un 34% de alcaldes no tan optimistas ante este proceso. Igualmente el 25% de los entrevistados manifestó desacuerdo con la idea de que la descentralización ha permitido fortalecer un gobierno local eficiente y efectivo en la prestación de servicios. Coincide esto, con la visión de aquellos alcaldes que catalogamos anteriormente como pesimistas ante el proceso en estudio, quienes consideran que todavía domina el centralismo y que esta política se ha quedado sólo en propuestas.

A pesar de estas visiones negativas nos atrevemos a afirmar que prevalece entre los alcaldes entrevistados una visión positiva sobre el proceso de descentralización en Venezuela. Éste es un proceso relativamente nuevo, catorce años para ser precisos, donde lo que ha tenido mayor relevancia ha sido la elección directa de las autoridades locales. Después de eso está la transferencia de responsabilidades y servicios junto con las respectivas capacidades financieras. Esto último, como es lógico, es un proceso lento

y un poco difícil de poner en práctica, pues muchos gobiernos tienen miedo de distribuir el poder entre los diferentes niveles administrativos que conforman el Estado. Lamentablemente, como ya se mencionó, la política de descentralización en Venezuela ha sido vista por los distintos gobiernos como una política de gobierno y no de Estado. Esto ha dilatado su éxito. Sin embargo, ésta ha permitido acercar el poder al ciudadano, que la participación ciudadana cobre valor, incrementar la legitimidad del sistema democrático y fortalecer la gobernabilidad. Hoy día el ciudadano siente que la vía para buscar solución a los problemas de la comunidad es el gobierno local.

III.2. Características ideales que deberían definir una política de descentralización

Teniendo como referencia las características principales que definen al proceso de descentralización venezolano, vistas bajo la óptica de estas autoridades locales, les solicitamos también que expusieran, según su opinión, las características y condiciones ideales que deberían definir una política de descentralización nacional que apunte hacia objetivos como desarrollo social y económico y hacia el fortalecimiento del sistema democrático. Esto en la idea de comparar lo que se tiene con lo que debería ser. Los entrevistados enumeraron básicamente cinco características ideales que debería contener una política nacional de descentralización; las mismas coinciden altamente con lo expuesto por los teóricos de la materia como elementos clave para que esta política pueda coadyuvar hacia el logro de tales objetivos. Es interesante destacar que ellos enfatizaron en la necesidad del robustecimiento del gobierno local; en este sentido, encontramos que a su juicio lo primero y más importante es: a) una clara definición sobre las competencias del gobierno local (42%), b) fortalecimiento de ese nivel de gobierno (31%) y c) la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (10%) (ver Tabla III).

TABLA III
 CARACTERÍSTICAS IDEALES QUE DEBERÍAN DEFINIR
 UNA POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

	%
Definición de competencias municipales	42
Fortalecimiento del gobierno local	31
Coordinación intergubernamental	10
Existencia de un perfil de desarrollo local	6
Base legal que sustente la descentralización	6
Participación ciudadana	5
Total	100

Pregunta: «Describa características y condiciones ideales o perfectas que deberían definir una política nacional de descentralización que apunte hacia un desarrollo social y económico y hacia el fortalecimiento del sistema democrático».

Las tres características nombradas en primer orden por los alcaldes están altamente interrelacionadas y son de suprema importancia para que la ejecución de la política sea exitosa. Si no se define en el diseño de la política, que debe ser de Estado, con precisión las competencias y responsabilidades de cada uno de los niveles administrativos que conforman el Estado (central, estatal/regional y local), difícilmente se podrá fortalecer el nivel más bajo. En otras palabras, en ausencia de una definición clara de competencias del gobierno municipal, será éste el menos favorecido y el más débil. Así, coincido con los alcaldes entrevistados y afirmo que: 1) fortalecimiento del gobierno local, 2) definición de competencias y 3) coordinación intergubernamental constituyen tres características primordiales que fortalecerán el proceso de descentralización en Venezuela. Si esto se efectúa los tres niveles: central, estatal/regional y local, debatirán, negociarán y tomarán decisiones y acciones en coordinación sobre los asuntos donde hay que intervenir de una manera más equilibrada.

A pesar de que se les solicitó que señalaran las características ideales que deberían definir una política nacional de descentralización, esto sirve para observar e inferir aspectos de los cuales adolece esta política en Venezuela. Cuando encontramos que el 10% de los alcaldes entrevistados señala que la coordinación intergubernamental está dentro de las principales características que deberían definir una política nacional de descentralización, inferimos que ellos consideran que la misma no está totalmente definida en la política de descentralización en Venezuela. En este sentido, hallamos también que estudios sobre la descentralización del caso venezolano han encontrado la inexistencia de mecanismos de comunicación intergubernamental y de información oportuna y confiable (PNUD/BM/BID, 1999). Tales mecanismos de comunicación intergubernamental y de información oportuna y confiable son necesarios para evitar incurrir en solapamiento de responsabilidades entre estos niveles de gobierno. En este sentido, el Reporte de Desarrollo Humano advierte que uno de los peligros más comunes con la descentralización es duplicar los niveles de administración en los niveles local, regional y nacional (1993: 75). Otros advierten que la inexistencia de un sistema de relaciones intergubernamentales y de *checks and balances* puede conllevar a que la descentralización empeore las cosas en lugar de mejorarlas (Yilmar, 2001: 09).

El resto de los alcaldes entrevistados (17%) menciona como características ideales que deberían definir una política nacional de descentralización: a) la existencia de un perfil de desarrollo local (6%), b) una base legal que sustente la descentralización (6%) y c) participación ciudadana (5%). Estas tres últimas características no dejan de ser importantes y nos parece que la primera viene a apoyar el punto, ya señalado, sobre la coordinación intergubernamental. En otras palabras, un plan de desarrollo local tiene que definirse, diseñarse, ejecutarse y evaluarse en correspondencia y coordinación con lo que se planifica en la región/Estado, por ejemplo. Lo que no implica centralización en la toma de decisiones, sino coordinación intergubernamental. Una base legal que sustente la política y la participación ciudadana representan los elementos que dan legalidad y legitiman una política nacional de descentralización.

Con respecto a la base legal que sustente la política de descentralización, en Venezuela se observa la situación en la que, con la promulgación de la Constitución de

1999, se hace necesario sendas leyes de régimen municipal y de descentralización que rijan estas dos políticas. Esto debido a que en esta nueva Constitución hay nuevos factores que así lo ameritan; es el caso del Consejo local de planificación pública, aunque todavía en el año 2003 no se ha reglamentado o instrumentado su puesta en práctica.

Estas características y condiciones ideales que deberían definir una política de descentralización referidas por los alcaldes venezolanos entrevistados, coinciden ampliamente con lo que los expertos sostienen. Así encontramos que la definición ampliamente difundida de los autores Rondinelli, Nelly y Cheema (1984: 9) expone que la descentralización se refiere a la distribución territorial de poder y está íntimamente relacionada con el hecho de dispersar el poder y la autoridad, a través de las diferentes estructuras jerárquicas del Estado y los procesos a través de los cuales tal dispersión ocurre. Observan ellos que algunos autores la definen como la transferencia de responsabilidades para planificar, dirigir, obtener y distribuir recursos desde el gobierno central hacia agencias subordinadas del mismo. La descentralización política persigue dar mayor poder en la toma de decisiones públicas a los ciudadanos y a sus representantes electos (Rondinelli, 2000).

Las razones por las cuales los programas de descentralización son puestos en práctica son múltiples, pero el fortalecimiento del gobierno local es el asunto principal. Se asume que el gobierno local puede proveer servicios más eficientemente porque está más próximo a las necesidades de la población. El Reporte de Desarrollo Humano (1993: 74) puntualiza que un supuesto beneficio de la descentralización es que, dado que el gobierno local está más cerca de la población y es más responsable a las necesidades locales, hace mejor uso de los recursos. Esto contribuye a mejorar la gobernabilidad local y nacional; mejora también la responsabilidad hacia las demandas locales y genera buena voluntad para enfrentar las demandas y necesidades y aumenta la eficiencia económica y administrativa (Davis, Hulme y Woodhouse, 1994). En palabras de Peterson (1991) la democracia en el gobierno local ayuda a sustentar la democracia en el nivel central del gobierno. Lo más importante de todo esto es que el proceso de toma de decisiones estaría basado en el conocimiento y deseos de la población local, no sólo en los deseos y necesidades del gobierno central. El Banco Mundial argumenta que en el nivel local los beneficiarios pueden expresar mejor sus necesidades, controlar costos y exigir responsabilidad a las autoridades locales por sus acciones (World Bank, 1992). A pesar de estos potenciales beneficios de los programas descentralizadores es necesario racionalizar que no debemos, ni podemos, esperar que gobiernos locales descentralizados remedien o resuelvan las deficiencias de los gobiernos regionales o centrales (Vengroff y Reverón, 1997).

Les preguntamos si esa descentralización ideal que ellos caracterizaron y definieron sería posible en Venezuela en corto o mediano plazo; y nos encontramos que el 84% respondió afirmativamente. Mientras que el resto se manifestó pesimista ante esta idea. En este sentido, les solicitamos las razones por las cuales ellos consideran la factibilidad o no de ésta.

Dentro del grupo que considera que tal descentralización es posible (84%), descubrimos que entre las razones por las cuales ellos consideran esto, están: en primer

lugar, la existencia de mecanismos jurídicos y políticos que la sustentan: la Constitución de 1999 ha creado los mecanismos necesarios (24%), hay voluntad política para ponerla en práctica (18%) y el 6% señala que es posible porque depende del poder central. Entendemos que aun y cuando a los alcaldes se les interrogó sobre una descentralización ideal, ellos respondieron teniendo como referencia la actual política de descentralización de Venezuela. Los factores señalados por los alcaldes entrevistados como posibilitadores de la política de descentralización son principalmente de índole política. Sin embargo, estos mismos factores han sido vistos por algunos expertos en el tema venezolano como resquebrajadores de esta política. Lalander (2002) sentencia que el camino hacia la descentralización en Venezuela, no ha sido fácil; principalmente, porque los primeros opositores de ésta han sido los mismos agentes del Estado. Desde su puesta en ejecución en 1989, esta política en Venezuela ha enfrentado la oposición de las viejas capas de políticos populistas que ven amenazadas sus posiciones por la emergencia de nuevos liderazgos y nuevas reglas de juego entre el Estado y la sociedad (De La Cruz, 1995: 314). La Quinta República, como se hace llamar el gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías, tampoco ha fortalecido la descentralización y muchos aseguran que prevalecen los mismos miedos hacia ésta. En un estudio publicado en un diario venezolano de circulación nacional, los autores concluyen que en este país «hay que profundizar la descentralización, descentralizando la descentralización»².

La Constitución de 1999 establece la descentralización como política nacional, sin embargo, hasta la fecha no se han creado reglamentos, leyes o estatutos que le den basamento. Por otro lado, el nivel central del gobierno no ha continuado con los procesos descentralizadores que se venían efectuando desde 1989, de lo que podríamos inferir (contrario al 18% de estos alcaldes que afirman que ésta es posible porque hay voluntad política) que a pesar de que la misma ha sido establecida constitucionalmente, no hay voluntad política para ponerla en práctica. Un claro ejemplo de esto lo constituye el hecho de que para el 17 de febrero de 2003 «por lo menos 18 gobiernos regionales y 200 alcaldías están paralizadas por falta de recursos porque el Ejecutivo y la Tesorería Nacional no han entregado el Situado Constitucional correspondiente al tercer trimestre de 2002»³. El Situado Constitucional es la principal transferencia intergubernamental, la parte que corresponde a los municipios es conocida como Situado Municipal, principal fuente financiera de los municipios.

En segundo lugar, se puede observar que hay un grupo que le da prioridad al gobierno local y al ámbito municipal. Encontramos que, a juicio de éstos, la descentralización es posible porque el gobierno municipal tiene poder (12%), hay transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales (6%), también porque hay integración de los poderes (5%) y, finalmente, porque se da poder al ciudadano (4%).

Es importante destacar que dentro de las características ideales que deberían definir una política nacional de descentralización, según la visión de los alcaldes entrevistados, destacan aspectos referidos al ámbito y gobierno municipal, coordinación

2. *El Nacional*, domingo 13 de octubre de 2002, C/2.

3. *El Nacional*, lunes 17 de febrero de 2003, A/2.

intergubernamental y aspectos legales que sustentan esa descentralización. Esa descentralización ideal es posible debido a aspectos que, de una u otra manera, tienen relación con el poder central, debido al hecho de que: «la Constitución crea los mecanismos, hay voluntad política, hay transferencia de recursos hacia los gobiernos locales». En general, porque ésta depende del poder central. En segundo lugar, porque se fortalece el gobierno local y la ciudadanía, lo que redundaría en beneficio para la legitimación del sistema democrático de la nación. Se infiere que estos alcaldes consideran que el gobierno central ciertamente tiene gran interés en la ejecución de ésta.

Finalmente, nos encontramos con que el 15% de estos alcaldes asegura, quizás ingenuamente, que tal descentralización es posible porque es un mecanismo exitoso para gerenciar un país. Asimismo, el 7% afirma que ésta es posible porque es necesario para la democratización en el país. Es importante destacar el hecho de que sólo un 3% de los alcaldes señaló que esa descentralización ideal es factible debido a que con esa política de descentralización es posible la elaboración de un plan de desarrollo nacional (ver Tabla IV). Cuando decimos ingenuamente, nos referimos al hecho de que la descentralización puede ser, y en efecto creemos que es, un mecanismo exitoso para gerenciar un país y también que es una herramienta necesaria para la democratización del país y que con ésta es posible la elaboración de un plan de desarrollo nacional. No obstante, si no hay un verdadero y genuino compromiso de las autoridades del Estado para con esta política y lo que ella conlleva, ésta realmente no puede ser exitosa. Por otro lado, el éxito de ésta depende también de su propio diseño.

TABLA IV
 LA DESCENTRALIZACIÓN SÍ ES POSIBLE

Porque la (o en la) descentralización...	%
la Constitución crea mecanismos necesarios	24
hay voluntad política	18
es una forma exitosa de gerenciar un país	15
el gobierno municipal tiene poder	12
es necesario para la democratización del país	7
hay transferencia de recursos a gobiernos locales	6
depende del poder central	6
hay integración de los poderes	5
da poder al ciudadano	4
se puede elaborar un plan de desarrollo nacional	3
Total	100

Pregunta: «¿Es posible en un corto o mediano plazo esa descentralización que Usted considera ideal o perfecta?, ¿por qué?».

Entre las principales razones expuestas por aquellos alcaldes que consideran que esa ideal descentralización no es posible en Venezuela, está la ausencia de una cultura política entre los ciudadanos venezolanos que los haya preparado o enseñado a practicar la ciudadanía (16%). Es interesante este punto, puesto que es señalado por el 58% de los alcaldes que no ven factible tal descentralización. Esto nos conduce a pensar que ésta es una de las grandes deficiencias que ellos observan en el actual proceso descentralizador en Venezuela (ver Tabla V).

TABLA V
LA DESCENTRALIZACIÓN NO ES POSIBLE

Porque...	%
hay ausencia de cultura	36
requiere condiciones para preparar ciudadanos	22
el gobierno nacional no tiene ningún interés	14
los ministerios no están preparados	14
faltan recursos	14
Total	100

Pregunta: «¿Es posible en un corto o mediano plazo esa descentralización que Usted considera ideal o perfecta?, ¿por qué?».

Algunos autores consideran que para que la participación ciudadana pueda ser efectiva, la sociedad en general tiene que haber atravesado por un proceso de surgimiento y afianzamiento de la sociedad civil. Donde hay ciertos elementos clave que la sociedad misma debería haber generado o gestado; éstos son: cultura cívica, cultura política, capital social y confianza social (Reverón, 2002). En este sentido, Pulido (2000) puntualiza que la ciudadanía es un proceso que empieza con la educación formal y que se aprende a ser ciudadano y a ejercer la ciudadanía por la apropiación de valores tales como: convivencia cívica, libertad, igualdad, solidaridad, respeto activo y diálogo como disposición a resolver los problemas. La razón de la escasez o inexistencia de participación ciudadana la han encontrado algunos autores en el desgano, rechazo o descompromiso de parte de los ciudadanos hacia las propuestas de desarrollo local; asimismo en la separación o lejanía de la gestión de las autoridades y las municipalidades (Rivera, 1996: 115). En el caso particular de Venezuela se encontró en una investigación del año 2001 que el 71% de los ciudadanos entrevistados respondió «no haber participado en la solución de un problema en su barrio o urbanización» (Morales y Méndez, 2001). Lo que implica que una política de descentralización no trae como impacto lógico o inmediato la participación ciudadana. Consideramos que ésta es el resultado de un proceso de enseñanza-aprendizaje, donde el habitante aprende a ser ciudadano y a participar en aquellos asuntos que le afectan más directamente en su entorno inmediato.

En segundo orden apuntan éstos (42%) hacia variables de orden político-financiero: ausencia de interés del gobierno nacional y carencia de recursos financieros. Otros consideran que esta descentralización ideal no se puede llevar a efecto debido al hecho de que los ministerios no están preparados para asumirla.

III.3. *La Constitución Nacional de 1999 y la descentralización*

Dado que la Constitución Nacional de 1999 se ha convertido en sí misma en un gran asunto de discusión nacional y que establece en su artículo 158 la descentralización como política nacional, les preguntamos a los alcaldes su opinión acerca de si ésta cambia o no la manera en que ha operado el proceso de descentralización en el país. El 77% de los entrevistados aseguran que la Constitución Nacional de 1999 cambia positivamente la manera en que ha operado el proceso de descentralización en el país, debido a que ésta ha fortalecido y ampliado este proceso. Ellos exponen que este nuevo texto legal ha permitido: a) establecer las bases para la descentralización en el país (26%); b) ampliar el alcance de la descentralización (24%); c) fortalecer la autonomía municipal (17%); d) ceder competencias a los municipios (4%); e) descentralizar el poder nacional (3%). Todo lo cual viene a ser apoyado por la legitimación de la participación ciudadana (26%) (ver Tabla VI).

TABLA VI
 CONSTITUCIÓN DE 1999 Y DESCENTRALIZACIÓN

Cambia de manera positiva %		Cambia de manera negativa %	
Legítima participación ciudadana	26	Es ambigua	37
Bases que sustentan descentralización	26	Hay techo presupuestario	25
Amplía el alcance de descentralización	24	No autonomía municipal	25
Fortalece autonomía de municipios	17	No hay transferencia de recursos	13
Competencias a los municipios	4	Total	100
Descentraliza el poder nacional	3		
Total	100		

Pregunta: «¿Considera Usted, que la nueva Constitución cambia la manera como ha operado el proceso de descentralización?, ¿por qué dice que sí, positivamente?, ¿por qué dice que sí, negativamente?».

Mientras que el 10% de los alcaldes entrevistados afirma que la Constitución de 1999 sí cambia la forma como ha operado el proceso, pero en forma negativa. Es cierto que esta nueva Constitución introduce algunos cambios; sin embargo, hasta la fecha de hoy éstos no han sido reglamentados para que verdaderamente puedan ser puestos en ejecución. Estos alcaldes afirman que la nueva Constitución cambia negativamente

la manera como ha operado el proceso de descentralización. En primer lugar, porque la Constitución misma es ambigua (37%); segundo, no hay autonomía municipal (25%); hay un techo presupuestario (25%); y, por último, porque no hay transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales (13%). El 38% de aquellos que piensa que ésta cambia de manera negativa, lo hace con base en el aspecto financiero (ver Tabla VI). Al parecer éste es un aspecto que se ha venido recrudesciendo en los últimos años pues los alcaldes se han venido quejando constantemente a través de los medios de comunicación, de que no han recibido las fuentes financieras necesarias para la prestación de servicios municipales⁴.

Es necesario notar que esta Constitución de 1999 no cambia los aspectos financieros de la descentralización, es más, ni le quita ni le agrega. Las finanzas municipales dependen en gran medida del Situado Municipal, de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Estas tres transferencias provienen del nivel central de administración; mientras que los recursos propios del gobierno local en la gran mayoría de los municipios es mucho menor que los tres aportes ya mencionados. Insistimos, el único cambio que se observa en esta Constitución de 1999 con respecto a la descentralización, es que ésta la establece en el artículo 158 como política nacional; asimismo establece la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública. Los mismos, según reza la Constitución Nacional de 1999, son presididos por el alcalde e integrados por los concejales, los presidentes de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otros de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley. Sin embargo, las leyes que tienen que ver con los asuntos locales o municipales y el gobierno local no han sido actualizadas de acuerdo a lo establecido en la vigente Constitución de 1999. Aún no se ha estructurado en normas y reglamentos, lo que dificulta su puesta en práctica.

Con respecto a la autonomía municipal, los teóricos consideran que la misma está relacionada principalmente con la política de descentralización fiscal y que esta última bien diseñada no sólo debe reforzar la autonomía local, donde los gobiernos subnacionales pueden actuar independientemente dentro de su propia esfera de competencia diseñando sus políticas de ingresos y gastos, sino también promover la responsabilidad política, eficiencia y transparencia económica (Yilmaz, 2001). Con base en esto, observamos que estos alcaldes entrevistados que consideran que la nueva Constitución cambia de manera negativa la manera como ha operado el proceso de descentralización, se dividen entre aquellos que opinan que no hay autonomía municipal y aquellos que consideran que: a) no hay transferencia de recursos presupuestarios; b) hay un techo presupuestario. En general, se observan dos grupos: los que dicen que no hay autonomía municipal y los que solicitan mayores recursos financieros del nivel central, donde como es lógico no habría mayor autonomía municipal. En otras palabras,

4. *El Nacional*, martes 11 de febrero de 2003, A/4; *El Nacional*, lunes 17 de febrero de 2003, A/2; *El Nacional*, viernes 07 de febrero de 2003, A/4; *El Universal*, sábado 15 de febrero de 2003, 1/15; *El Nacional*, sábado 23 de febrero de 2003, B/3.

se observa cierta contradicción entre lo que significa autonomía municipal, a lo cual el 25% de ellos aspira y lo que el 38% solicita sobre recursos del gobierno central.

En el caso particular venezolano la renta petrolera que genera las finanzas para las transferencias intergubernamentales produce, a su vez, escasa autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, pues una gran proporción del financiamiento de estos gobiernos proviene del Situado Constitucional, principal transferencia intergubernamental; lo que origina que las fuentes de financiamiento propio de los municipios se hagan más laxas. Esto en razón de que esta transferencia gubernamental básicamente resuelve los problemas de la municipalidad y las autoridades locales no se esfuerzan por acrecentar los ingresos propios debido a que esto, entre otras cosas, les resta apoyo electoral para su reelección.

El 7% de los alcaldes entrevistados confiesa que no sabe si esta nueva Constitución cambia o no la forma como ha operado el proceso de descentralización en Venezuela. El 50% de éstos considera esto en razón de que ésta es controvertida en algunos puntos, el resto se divide entre aquellos que opinan que ésta es confusa (25%) y los que prefieren esperar la promulgación de la nueva ley orgánica de régimen municipal para poder opinar (25%). Pareciera que estos últimos tienen clara la necesidad de las nuevas leyes y reglamentos que permitirán la instrumentación de lo que la Constitución Nacional de 1999 establece.

III.4. Ingresos propios del gobierno local

En la idea de conocer la consistencia de los planteamientos de los alcaldes, les preguntamos también acerca de la capacidad para generar ingresos propios en cada una de sus municipalidades. Encontramos que el 76% de los alcaldes entrevistados manifestó que su municipio tiene capacidad para generar ingresos propios. Sin embargo, sólo el 17% de los alcaldes entrevistados expresó que la mayor fuente de recursos en su municipio está representada por los ingresos propios. Un alto porcentaje de alcaldes afirmó que su municipio tiene capacidades para generar ingresos propios; sin embargo, sólo el 17% afirma que la mayor fuente de recursos en su municipio está representado por los ingresos propios. ¿Donde está la respuesta a esta situación? ¿Será que el 59% de los alcaldes entrevistados, que confesó que su municipio tiene capacidad para generar ingresos propios, prefiere mantener su popularidad antes que demandar el pago de impuestos a los vecinos del municipio? ¿O será que esos municipios son tan pobres que los habitantes no tienen capacidad financiera para cancelar ningún tipo de impuestos?

En un trabajo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se revela que en Venezuela la descentralización ha favorecido aquellos municipios que ya tenían mayores fortalezas financieras⁵. Esto es así, porque el Situado Constitucional transfiere los recursos financieros a las

5. *El Nacional*, domingo 13 de octubre de 2002, C/2.

entidades con base a la cantidad de población. A esto se suma el hecho de que, en general, los gobiernos locales más urbanizados tienen mejores y mayores capacidades para gravar impuestos y las mejores infraestructuras administrativas para recaudarlos (Bahl, 1999: 3). Esto nos conduce a inferir que municipios con bajos niveles poblacionales recibirán menos ingresos, asimismo sus capacidades para generar ingresos propios serán menores, lo que a su vez conduce hacia menores niveles de autonomía municipal y de descentralización. En este sentido, encontramos que el 83% de los entrevistados manifestó que la mayor fuente de recursos financieros de su municipio está representada por el Situado Municipal. Lo cual nos induce a pensar que lo que el 14% de los alcaldes manifestó acerca del hecho de que la descentralización ideal no es posible porque faltan recursos financieros, tiene toda la coherencia del caso. Inferimos entonces que son muy pocas las probabilidades de que exista autonomía financiera en estos municipios.

Sólo el 17% de los alcaldes entrevistados declara que la mayor fuente de recursos en su municipio está representada por los ingresos propios. Por otro lado, nos encontramos con que un 24% de los alcaldes manifiesta no tener capacidad para generar ingresos propios. Son éstos los municipios con menor población y a su vez más pobres.

Todo lo anterior conlleva a hacer más graves los niveles de dependencia de estas municipalidades con el gobierno central. Visto de otra forma, esto produce que los niveles de descentralización y de autonomía de estas municipalidades, altamente dependientes del Situado Municipal, sean menores o más bajos. De allí que la autonomía municipal sea mucho más difícil de lograr y la descentralización menos exitosa. En general, a juicio de De la Cruz (1999: 108) Venezuela tiene un esquema fiscal centralizado por lo que se requiere transferir impuestos a los Estados y mejorar considerablemente la recaudación de los municipios. Hay algunos autores como Bahl (1999) que han encontrado la justificación de las transferencias intergubernamentales en el hecho de que el gobierno central tiene capacidad para evaluar y recaudar impuestos, la cual es mucho más grande que la que tienen los gobiernos subnacionales. Asimismo, argumenta que el gobierno central se resiste a ceder control sobre la gobernabilidad que vendría con la transferencia de poderes al gobierno local para recaudar presupuesto. Es en este sentido que los gobiernos centrales continúan con las transferencias intergubernamentales como fuentes locales principales de recursos financieros, a pesar de haber puesto en práctica políticas descentralizadoras. Pues esto les permite seguir ejerciendo control sobre los asuntos locales o municipales, lo que a su vez es una forma de control político.

III.5. Descentralización y fortalecimiento de la democracia

En la intención de conocer las visiones y perspectivas que los alcaldes poseen sobre la descentralización en general y particularmente en Venezuela, les planteamos una serie de ideas sobre la misma y les solicitamos que nos manifestaran su acuerdo o desacuerdo con el planteamiento dado. Esto arrojó los siguientes datos. Ellos están 100% de

acuerdo con el planteamiento de que: a) la participación ciudadana es clave para el fortalecimiento de la democracia, b) la descentralización contribuye a desarrollar responsabilidad del gobierno local hacia las demandas de los ciudadanos y, finalmente, con la idea de que c) con la descentralización las autoridades locales se sienten responsables de sus acciones y/o decisiones ante la ciudadanía local (ver Tabla VII).

TABLA VII
 DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

	De acuerdo	Desacuerdo	Total
La participación ciudadana es clave para el fortalecimiento de la democracia	100	0	100
La descentralización contribuye a desarrollar responsabilidad del gobierno local hacia las demandas de los ciudadanos	100	0	100
Las autoridades locales se sienten responsables de sus acciones y/o decisiones ante la ciudadanía local	100	0	100
Con la política de descentralización los ciudadanos pueden expresar mejor sus necesidades a las autoridades locales	99	1	100
Con la política de descentralización los ciudadanos pueden exigir responsabilidad a las autoridades locales por sus acciones	98	2	100
La política de descentralización ha permitido que autoridades locales den soluciones más rápidas y eficientes a los problemas locales	89	11	100

Pregunta: «El entrevistado debe manifestar su perspectiva con el planteamiento que se le hace dentro de los siguientes rangos de respuesta: (1) totalmente de acuerdo, (2) de acuerdo, (3) desacuerdo, (4) totalmente en desacuerdo, (5) no sabe».

Todo esto se corresponde con los planteamientos teóricos que sustentan la descentralización, los cuales postulan que la implementación de esta política puede incrementar la estabilidad política y la unidad nacional, cuando permite a los ciudadanos controlar y vigilar la puesta en marcha de programas y políticas al nivel local. Desde el punto de vista económico, la misma se argumenta en la idea o parte del supuesto de que el gobierno local está más cerca del ciudadano y debe ser más responsable a los intereses y necesidades locales y probablemente son más responsables ante las demandas locales de servicios (Ford, 2000). Igualmente se teoriza que esta política puede mejorar la responsabilidad del gobierno local hacia el público; se asume también que los gobiernos locales pueden ser canales efectivos de comunicación entre el gobierno nacional y las comunidades. En general, esta política es asociada con decisiones democráticas, participación ciudadana en el gobierno local y responsabilidad de parte de las autoridades hacia los ciudadanos (Rondinnelli, Nellis y Cheema, 1984). Las visiones que los alcaldes venezolanos entrevistados exponen concuerdan con los hallazgos de Rondinnelli, Nellis y Cheema. Pudiéramos aventurarnos a afirmar que aun y cuando los alcaldes venezolanos observan deficiencias, problemas y fallas en el proceso de descentralización de su país, si consideran que esta política se corrigiera, se enmendara; la misma podría traer como consecuencias los beneficios e impactos positivos que los teóricos pregonan.

Sin embargo, hemos encontrado la existencia de cierto desacuerdo ante algunos planteamientos que se refieren a la propia praxis del gobierno local o a darle respuesta a problemas específicos. Así observamos, cuando el planteamiento alude al hecho de que con la política de descentralización los ciudadanos pueden expresar mejor sus

necesidades a las autoridades locales hay un ligero desacuerdo de solo el 1%; asimismo, cuando se refiere a que la ciudadanía puede exigir responsabilidad a las autoridades locales por sus acciones, el desacuerdo aumenta al 2%; finalmente, el desacuerdo se incrementa cuando la idea remite a la idea de que esta política ha permitido que las autoridades locales den soluciones más rápidas y eficientes a los problemas locales (11%). En los dos primeros casos, pudiéramos inferir que estos alcaldes opinan esto en razón a lo que ellos denominaron «ausencia de cultura política» en el ciudadano venezolano. Para el tercer caso, suponemos que esto se debe al hecho de que, como plantearon anteriormente, los alcaldes no cuentan con los recursos financieros necesarios o suficientes para enfrentar esta labor de solucionar más rápida y eficientemente los problemas de las municipalidades. Podemos suponer que estos alcaldes se ven atados de manos a la hora de tomar decisiones si no cuentan con las capacidades y recursos financieros con las cuales poner en práctica tales decisiones. Volvemos nuevamente a los más bajos niveles de autonomía municipal por falta de recursos financieros. Por otro lado, la nueva Constitución de 1999 establece que la ciudadanía puede exigir responsabilidad por sus acciones a las autoridades.

Dado que los alcaldes entrevistados están todos de acuerdo con la idea de que la participación ciudadana es clave para el fortalecimiento de la democracia y que con ésta los ciudadanos pueden expresar mejor sus necesidades a las autoridades locales, contrastamos esta respuesta con la frecuencia de reunión de estas autoridades con la sociedad civil organizada. Contradictoriamente con lo anteriormente expuesto, nos encontramos que el 56% de los alcaldes entrevistados confesó no reunirse nunca con la sociedad civil organizada (ver Tabla VIII). Lo que nos indica la inexistencia de la participación ciudadana en un gran número de municipalidades, lo que conduce a la imposibilidad de que se tomen en cuenta los planteamientos de los ciudadanos si no hay comunicación entre éstos y las autoridades. Esto nos guía hacia la conclusión de que

TABLA VIII
 FRECUENCIA DE REUNIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES LOCALES
 Y LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

	%
Nunca	56
Un día por semana	13
Cada 15 días	11
Una vez por mes	7
Cada vez que sea necesario	6
Dos días por semana	5
Todos los días	2
Total	100

Pregunta: «¿Cada cuánto tiempo se reúnen las autoridades locales con la sociedad civil organizada?».

la ausencia de una cultura política, necesaria para hacer efectiva y más enriquecedora la descentralización para el sistema democrático no sólo es una deficiencia de los ciudadanos sino que también de las autoridades gubernamentales. Por otro lado, se observa que dado que todavía no se han reglamentado o estructurado los cambios establecidos en la Constitución de 1999, éstos no se pueden llevar a efecto.

No obstante, es importante señalar que el 44% de esos alcaldes entrevistados afirman tener contacto con la sociedad civil de su municipalidad; lo que implicaría que en estas municipalidades hay comunicación con este nivel del gobierno y que la ciudadanía pueda participar en aquellas decisiones del gobierno local que les afecten más directamente.

Algunos autores argumentan que la participación de la comunidad en los asuntos comunales o municipales es escasa debido a que ésta funciona con base a las necesidades o imposiciones del poder central y de los impulsos de los partidos políticos. Así que existe, en la mayoría de los casos, una separación entre la gestión del gobierno local y la municipalidad. Por un lado, distanciamiento entre las autoridades y los ciudadanos; y, por otro, insatisfacción por parte de estos últimos, lo cual los conduce a no comprometerse con propuestas o medidas de desarrollo local (Rivera, 1996: 115). Nickson (1998) encontró en investigaciones sobre participación ciudadana en América Latina, que ésta se caracteriza por su falta de continuidad y que la movilización se construye alrededor de demandas específicas y una vez logradas las mismas, la participación tiende a disminuir.

En Venezuela, el mecanismo más cercano de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, según la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, aún vigente, está representado por las Juntas Parroquiales, las cuales tienen facultades administrativas y de prestación de servicios. Éstas elevan a la consideración del alcalde las aspiraciones y propuestas de la comunidad respecto a obras y servicios locales de su jurisdicción. En este sentido, establecen medios de consulta y comunicación regular con la comunidad y sus organizaciones sociales. A pesar de esto, encontramos que el 3% de los alcaldes entrevistados respondieron que las autoridades locales no se reúnen nunca con las Juntas Parroquiales (ver Tabla IX). Se puede entender entonces, que el 3% de las municipalidades representadas por esos alcaldes, no tiene posibilidades de hacer conocer realmente cuáles son los problemas y/o necesidades de su comunidad a sus autoridades locales. Lo que indica que ese canal de comunicación entre: comunidad-Junta Parroquial-Concejo Municipal no está funcionando. Esto sucede a pesar de que está explícitamente estipulado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (15 de junio de 1989), que la junta se reúne ordinariamente una vez al mes en días fijados y extraordinariamente cuando lo dispongan sus miembros. Tres días después de cada reunión, la junta remitirá al alcalde y al Concejo Municipal copia del acta de la reunión. Asimismo presentan un informe trimestral de sus actividades.

El otro extremo lo representa el 40% que afirma reunirse cada vez que sea necesario, lo que implica cierta irregularidad con respecto a lo que explicita la ley. Sólo el 19% de los alcaldes coincidió en reunirse una vez por mes como está reglamentado. Hay dos elementos que parecieran estar jugando papel importante en estos hechos.

TABLA IX
 FRECUENCIA DE REUNIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES LOCALES
 Y LAS JUNTAS PARROQUIALES

	%
Cada vez que sea necesario	40
Un día por semana	22
Una vez por mes	19
Cada 15 días	12
Nunca	3
Dos días por semana	2
Todos los días	2
Total	100

La pregunta: «¿Cada cuánto tiempo se reúnen las autoridades locales con las Juntas Parroquiales?».

Primero, las comunidades puede que aún no comprendan la necesidad e importancia de su participación y consideran que reunirse con las Juntas Parroquiales no tiene ninguna importancia para el desarrollo de la vida local. Segundo, podemos pensar que las Juntas Parroquiales son consideradas por los propios alcaldes y los Concejales Municipales como un organismo sin mayor importancia para la toma de decisiones. Así que éstas se autoexcluyen e igualmente son excluidas por las autoridades del gobierno municipal. Una tercera vía puede ser que las mismas Juntas Parroquiales no promuevan los encuentros con sus municipalidades.

Para finalizar debemos decir que no debemos esperar que agencias de gobiernos descentralizados resuelvan o solucionen deficiencias del gobierno central. La descentralización debe ser entendida como un medio para complementar esfuerzos para incrementar la capacidad general del Estado, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales y abriendo alternativas donde los ciudadanos puedan expresar sus ideas, necesidades y problemas; y que los mismos sean tomados en cuenta por las autoridades gubernamentales. Todo esto en aras de fortalecer el sistema democrático.

IV. CONCLUSIONES

El análisis de los datos arrojados por el Sondeo Nacional de la Opinión de los alcaldes sobre el proceso de descentralización en Venezuela nos permite concluir que entre los entrevistados predominan las opiniones de tipo positivo ante este proceso. En la óptica de los alcaldes, la descentralización venezolana ha permitido: la transferencia de recursos, la elección directa de los alcaldes, participación ciudadana, autonomía municipal, fortalecer la gobernabilidad y mayor eficiencia en la solución de problemas. Todo

esto coincide ampliamente con los grandes objetivos planteados por la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE).

Encontramos que más del 80% de los entrevistados se mostró de acuerdo con la idea de que la descentralización en Venezuela ha permitido: a) acercar el poder al ciudadano, b) incrementar la legitimidad del sistema democrático de la nación, c) tomar en cuenta las necesidades locales, d) la redistribución del poder del Estado venezolano, e) tomar en cuenta los planteamientos de la sociedad civil y f) fortalecer la gobernabilidad a escala nacional. El otro elemento importante encontrado por el 12% de los alcaldes entrevistados es la participación ciudadana. Todos estos elementos nos conducen al supuesto de que verdaderamente la puesta en práctica de la política de descentralización sentó las bases para el fortalecimiento de la gobernabilidad y ampliación de la legitimidad del sistema democrático en el país. Esto coincide ampliamente con los planteamientos teóricos esgrimidos como supuestos beneficios e impactos de esta política. En otras palabras, pareciera que hay empatía de los alcaldes entrevistados hacia la descentralización, lo que conlleva a que por parte de ellos se observen expectativas positivas hacia esta política.

También descubrimos que a juicio de los alcaldes venezolanos entrevistados, una política de descentralización debería contener los siguientes elementos: una clara definición sobre las competencias del gobierno local; luego, fortalecimiento de ese nivel de gobierno, también consideran ellos que es necesaria la coordinación entre los diferentes niveles administrativos.

A pesar de estas visiones y perspectivas positivas de los alcaldes entrevistados hacia el proceso descentralizador venezolano encontramos también visiones y perspectivas pesimistas, las cuales consideran que todavía domina el centralismo, que ha sido un proceso lento y finalmente que ésta se ha quedado sólo en propuestas. Esto es bien interesante tomarlo en cuenta, pues se nota que ellos analizan la descentralización venezolana bajo una perspectiva crítica, lo que en alguna manera puede ser usado para enmendar esta política en aquellos aspectos donde se observen fallas.

La Constitución Nacional de 1999 establece algunos cambios en cuanto a la política de descentralización se refiere. Sin embargo, estos cambios no son tan profundos como algunos de los alcaldes consideran. Se establece la descentralización como política nacional, la participación ciudadana, se crea el Consejo Local de Planificación. Sin embargo, éstos todavía, a cuatro años de la promulgación de esta Constitución, no se han reglamentado en leyes o reglamentos, por lo que se no pueden poner en práctica. A pesar de esto, existe cierta confianza de que esta Constitución puede mejorar en alguna medida el proceso de descentralización a pesar de que hay algunos que se muestran escépticos debido a que la consideran ambigua.

Las finanzas municipales representan un tema álgido para los municipios venezolanos. Se debaten las autoridades municipales entre una autonomía municipal y la dependencia de las transferencias intergubernamentales: Situado Constitucional, Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y las asignaciones por proyectos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Dado que la principal fuente de ingresos para la gran mayoría de los municipios es el Situado

Constitucional, que se distribuye de acuerdo a la cantidad de población de la entidad, éste coloca en situación de desventaja financiera a los municipios más pobres y con menos población. Lo que a su vez los hace menos autónomos y menos descentralizados, porque tienen menos capacidad para generar ingresos propios. Así hallamos que el 83% de los alcaldes entrevistados manifestó que la mayor fuente de recursos financieros de su municipio está representada por el Situado Municipal, igualmente el 24% confiesa que su municipio no tiene capacidad para generar ingresos propios.

Tanto las visiones y perspectivas positivas como las negativas o pesimistas puntuales por los alcaldes, coinciden también con los postulados teóricos que sustentan las políticas descentralizadoras en diferentes países y con las diferentes evaluaciones que se han realizado a estas políticas en diferentes naciones. Esto quiere decir o implica, que el caso venezolano no difiere en mucho de lo encontrado en otras naciones a este respecto, pareciera que goza de las mismas virtudes y adolece de las mismas fallas, especialmente de las encontradas en países en desarrollo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARMAS, Mayela. Presupuesto de interior y Justicia baja en 838 millardos. Recortan asignación para las regiones en 773 millardos. *El Universal*, sábado 15 de febrero de 2003, 1/15.
- BAHL, Roy. *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. World Bank Institute. Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program. Intergovernmental Grants: Topic 8, 1999. <http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/Module8/Topic08>.
- BRYANT, Coralie y WHITE, Louise. *Managing Development in the Third World*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1982.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO. *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*. Caracas: COPRE, Folletos para la Discusión, 1987.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999.
- CUNILL, Nuria. *Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: CLAD, 1991.
- DAVIS, Hulme y WOODHOUSE. Decentralization by Default: Local Governance and the View from the Village in the Gambia. *Public Administration and Development*, 1994, vol. 14, pp. 253-269.
- DAVIES, Vanesa. Sólo en 11 municipios de los 335 las condiciones de vida son óptimas. *El Nacional*, domingo 13 de octubre de 2002, C/2.
- DE LA CRUZ, Rafael. Descentralización Financiera: Descentralización Fiscal en Venezuela. En *Descentralización Presente y Futuro*. Caracas, Venezuela: FIDES y AECI, 1999, pp. 95-109.
- La Descentralización en Venezuela: Alcances y Límites de un Proceso. En *Descentralizar en América Latina?* Quito, Ecuador: Programa de Gestión Urbana-PGU. Oficina Regional para América Latina y el Caribe: Serie Gestión Urbana, 1995, vol. 3, pp. 313-358.
- FORD, James. Constitutional, Legal and Regulatory Framework for Decentralization. En LITVACK, Jennie y SEDDON, Jessica. *Decentralization Briefing Notes*. Washington, D.C.: World Bank Institute, WBI Working Papers, 2000.

- INGHAM, Barbara y KALAM, Abdul. Decentralization and Development: Theory and Evidence from Bangladesh. *Public Administration and Development*, 1992, vol. 12, pp. 373-385.
- KIGGUNDU, Moses. *Managing Organizations in Developing Countries: an Operational and Strategic Approach*. Hartford, CT: Kumarian Press, 1989.
- LALANDER, Richard. ¿El suicidio de los elefantes? La Descentralización venezolana entre la partidocracia y el chavismo. En RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. *La transición venezolana: aproximación al fenómeno Chávez*. Mérida, Venezuela: Producciones Farol, 2002, pp. 195-240.
- LEAL, Adela. Gobernadores oficialistas presentaron opciones para el déficit financiero. *El Nacional*, viernes 07 de febrero de 2003, A/4.
- LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL. 15 de junio de 1989.
- MORALES, Elda y MÉNDEZ, Ana Irene. Democracia, comunicación y ciudadanía (Un estudio de opinión pública). *Cuestiones Políticas*, 2001, n° 27, pp. 93-97.
- MORRIS, Arthur. Decentralization in the Context. En MORRIS, Arthur y LOWDER, Stella. *Decentralization in Latin America*. New York: Praeger, 1992, pp. 1-14.
- NICKSON, Andrew. *Where is Local Government going in Latin America?: a comparative Perspective*. Paper presented at The Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool, 17-19 April, 1998.
- PETERSON, George. *Decentralization and Democratic Governance. A Review of Latin American Experience and Lessons for Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Office of Housing and Urban Programs, The Urban Institute. Working Paper, 1991.
- PNUD/BM/BID. *La Descentralización: Diálogo para el Desarrollo*. 2ª edición. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999, pp. 219.
- PULIDO DE BRICEÑO, Mercedes. Hacia el ejercicio de la ciudadanía. En *Ciudadanía y ser Ciudadano*. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 2000, pp. 71-81.
- REVERÓN ESCOBAR, Zaira. Participación ciudadana y descentralización: Algunas ideas sobre el caso venezolano. *Argos*, 2002, n° 37, pp. 61-86.
- RIVERA, Roy. *Descentralización y gestión local en América Latina*. 1ª edición. San José: FLACSO-Programa Costa Rica, 1996.
- RONDINELLI, Denis; NELLI, Alfonso y CHEEMA, Shabbir. *Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank, Staff Working Paper, 1984, n° 581.
- RONDINELLI, Dennis. What is Decentralization? En LITVACK, Jennie y SEDDON, Jessica. *Decentralization Briefing Notes*. Washington, D.C.: World Bank Institute, WBI Working Papers, 2000, pp. 2-5.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Human Development Report*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1993.
- VENGROFF, Richard y REVERÓN, Zaira. Decentralization and local government efficiency in Canadian Provinces: A comparative perspective. *International Journal of Canadian Studies*, Fall 1997, vol. 16, pp. 195-214.
- THE WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank, 1992.
- WUNSCH, James. Institutional Analysis and Decentralization: Developing an Analytical Framework for Effective Third World Administrative Reform. *Public Administration and Development*, 1991, vol. 11, pp. 431-451.
- YILMAZ, Serdar. *Concept of Fiscal de Decentralization and Worldwide Overview*, 2001. En [http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module 1.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module%201.pdf).

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

ROJAS JIMÉNEZ, Andrés. Bs 300 millardos de las regiones están retenidos en el Banco de Desarrollo.

El Nacional, sábado 22 de febrero de 2003, B/3.

Los recursos de la provincia *El Nacional*, lunes 17 de febrero de 2003, A/2.

Guillermo Call demandó a Chávez ante el TSJ. *El Nacional*, martes 11 de febrero de 2003, A/4.