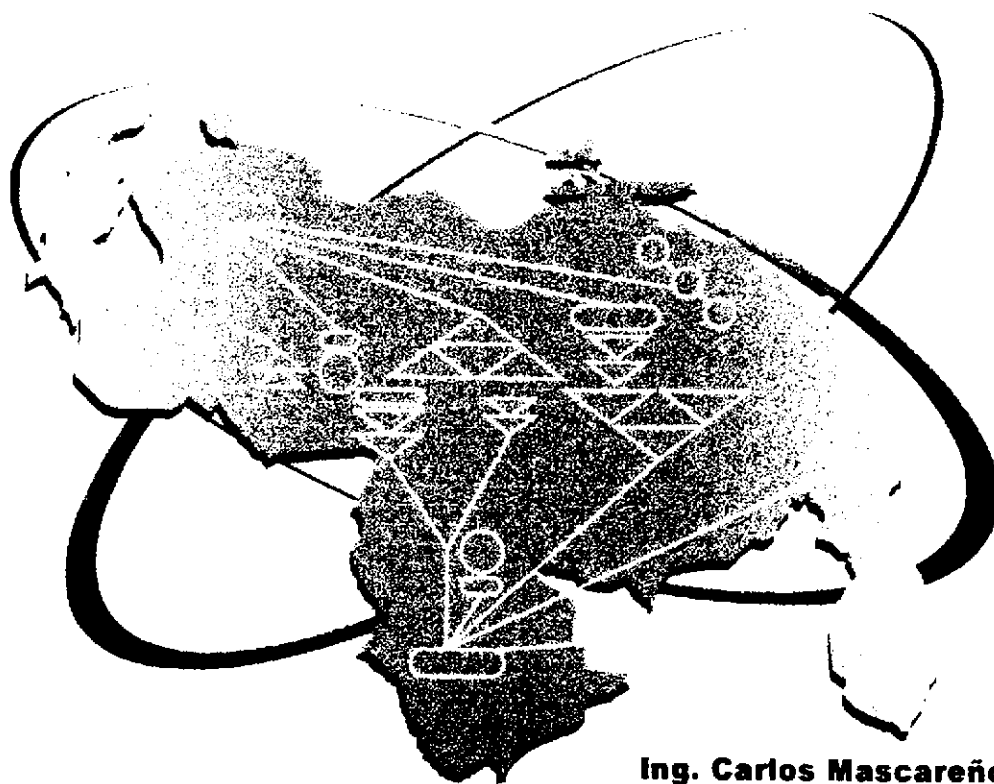




AGENDA para la **Descentralización venezolana** de cara al año 2000



Ing. Carlos Mascareño

Caracas; Octubre 1999

EQUIPO DEL PROYECTO

Juan Carlos Rodríguez.

Gabrielle Guérón.

Geovanna Balbi.

Nelly Arenas.

Soledad Sánchez. Asistente.

Secretaria: Yumarys Toro.



C 00 - 02410

PRESENTACIÓN

Este estudio es el resultado de un esfuerzo de construcción de una agenda que recogiera los temas de mayor relevancia del proceso de descentralización que se ha desarrollado en los últimos años en el país.

La descentralización es hoy un tema de obligada mención desde cualquier perspectiva por su transversalidad; toca directamente los ámbitos político, social y económico. Se considera esencial a la democratización y a la gobernabilidad, se le destaca como condición para la eficiencia y equidad, se señalan las ventajas para la participación de diversos actores favoreciendo las oportunidades de corresponsabilidad social. Del mismo modo, sus aspectos de mayor dificultad se mencionan como adversos: las dificultades de coordinación intergubernamental, la fragmentación del territorio dificulta el desarrollo armónico e integral, las oportunidades de clientelismo político, el agravamiento de las situaciones de déficit fiscal, entre otros.

El proceso de descentralización tiene además la importancia de apuntar a otros temas relacionados más allá de sí mismo, impone una reforma del gobierno central de cara a la globalización, señalando las disparidades territoriales del país y las dificultades que esto genera a la equidad. La búsqueda de la coordinación y objetivos comunes en ámbitos de pluralidad y diversidad es un desafío al cual la descentralización debe responder.

Los diversos estudios realizados sobre el proceso, indican la necesidad de generar nuevas pautas e incentivos que orienten el proceso de manera más armónica con los lineamientos del plan de desarrollo del país. De allí el interés del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, del Fondo de Inversión Social de Venezuela y de Gerencia y Gestión Local en construir esta agenda a partir de una matriz de opinión de los distintos actores vinculados en el proceso de descentralización. Se destacaron siete temas fundamentales importantes para la propuesta: la vigencia del sistema federal venezolano, el sistema de competencia, las finanzas, el desarrollo de los servicios públicos, la coordinación intergubernamental, la participación y el control de la gestión pública y el sistema electoral.

Los resultados de este estudio fueron presentados finalmente en fecha 15 de septiembre de 1999, en el Seminario-Taller **Hacia una Agenda para la Descentralización**, realizado en Caracas, Hotel Paseo Las Mercedes, bajo los auspicios y organización del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, el Fondo de Inversión Social de Venezuela, FONVIS, y la Universidad Metropolitana.

Sin duda, en este seminario se validó la importancia y vigencia de los temas tratados por este estudio, permitiendo la discusión de los sectores involucrados en el proceso.

Como parte de este esfuerzo de divulgación y reflexión, ILDIS y FONVIS ofrecen al lector este documento de Carlos Mascareño esperando sea un aporte significativo en la orientación del proceso de descentralización del país.

FONVIS

ILDIS

CONTENIDO

	Nº
Introducción.	
I. El Carácter del Sistema Federal Venezolano.	6
II. El Sistema de Competencias.	14
III. El Financiamiento de la Descentralización.	21
IV. Los Servicios Públicos.	28
V. Los Mecanismos de Coordinación de la Descentralización.	35
VI. Participación Ciudadana y Control Público.	42
VII. Sistema Electoral.	50
VIII. Fortalezas y Debilidades de la Descentralización: balance de los actores.	57
IX. La Agenda de la Descentralización Venezolana de cara al 2000.	69
Referencias Bibliográficas.	75

ANEXOS

Nº 1. Instrumento aplicado.

Nº 2. Actores estratégicos consultados.

INTRODUCCION

La descentralización representa uno de los procesos políticos de mayor transcendencia en la segunda mitad del siglo XX venezolano. Por su intermedio, se introdujo en el sistema político una nueva regla de juego que alteró sustancialmente la estructuración de los actores y su movilidad a lo largo de las relaciones de ese sistema. Esta se sustentó en tres incentivos fundamentales: la elección directa de gobernadores y alcaldes, lo que varió las viejas lealtades de los territorios hacia el centro, haciendo girar el eje de atención de estos funcionarios hacia su población; la transferencia de los servicios, medida que activó las estructuras públicas en el territorio y determinó el surgimiento de nuevas redes burocráticas en el sistema estatal y, en tercer término, el incremento de las finanzas estatales por la vía del Situado, FIDES y la Ley de Asignaciones Especiales, generando nuevos núcleos de poder y capacidades en instancias que se encontraban históricamente relegadas.

No cabe duda de que la insurgencia y presencia de nuevos actores en el panorama político nacional de los últimos nueve años ha sido determinada por aquellos incentivos. Sin embargo, desde 1994 hemos venido observando como la descentralización entró en una etapa en donde las relaciones intergubernamentales se tomaron particularmente tensas y afloraron las dificultades y limitaciones que hasta los actuales momentos acompañan al proceso. Es así como, luego de las expectativas generadas en el primer periodo de los gobernadores y alcaldes electos y superada la crisis institucional de 1992-1993 que atentó contra la estabilidad democrática del país, emergieron situaciones como las siguientes:

- √ Dificultades severas para concretar las negociaciones sobre las competencias concurrentes, en especial las de salud y educación.
- √ Disminución de las posibilidades de coordinación entre los entes nacionales y los gobiernos subnacionales.
- √ Desdibujamiento de las instancias centrales para conducir el proceso de descentralización, tanto la desaparición de hecho del cargo de Ministro para la

descentralización como la escasa capacidad del Ministerio de Relaciones Interiores para asumir dicho rol.

- ✓ Constante tensión en el uso del FIDES como instrumento financiero del proceso. Al respecto, las amenazas que se ciernen sobre el único instrumento de carácter intergubernamental que existe en Venezuela han llegado hasta niveles en los cuales los gobernadores y alcaldes se han visto obligados a pronunciarse públicamente manifestando la defensa del Fondo.
- ✓ Evidente resistencia del gobierno central para impulsar el proceso mismo. Se ha argumentado con vehemencia que la descentralización, tal como se ha planteado, atenta contra la integración del país y genera anarquía en la conducción del aparato público.

Ante tal panorama, y sumida la descentralización en una clara crisis financiera, los gobernadores y los alcaldes no han hecho otra cosa que reclamar constantemente los recursos para el proceso, advirtiendo sobre las restricciones al FIDES y la lentitud en la ejecución de la Ley de Asignaciones Especiales o presionando para que se resuelvan las deudas del gobierno central respecto a los pasivos laborales. En fin, por más de cinco años hemos observado un proceso de descentralización limitado, con dificultades, caracterizado más por ser una realidad que le pertenece a los gobernadores y alcaldes electos y menos al Estado como un todo. Pareciera no formar parte de un pensamiento colectivo, de la conciencia de las élites y, en definitiva, de un proyecto de país.

La necesidad de una Agenda.

Por lo antes expresado, desde 1997 advertíamos una tendencia al agotamiento de los incentivos asociados a la descentralización –elección directa, transferencia y financiamiento–, razón por la cual era necesario proponer la revisión de los instrumentos vigentes y la incorporación de nuevas reglas que permitieran conferirle direccionalidad y fortaleza. Lo anterior representa la justificación para la realización de la presente investigación la cual denominamos “Agenda de la Descentralización Venezolana de cara al 2000”.

El trabajo se inició en 1997 con una indagación documental y hemerográfica sobre cuales eran los asuntos que deberían ser abordados para construir la mencionada Agenda. Aquella evaluación preliminar condujo a la configuración de siete grandes temas asociados a las futuras reformas de la descentralización, a saber:

- a.- La vigencia del sistema federal venezolano.
- b.- El sistema de competencias.
- c.- Las finanzas del proceso.
- d.- El desarrollo de los servicios públicos.
- e.- La coordinación entre niveles de gobierno.
- f.- La participación y el control de la gestión pública.
- g.- El sistema electoral.

A partir de ellos, se elaboró un instrumento con preguntas cerradas a ser aplicado a una muestra de actores estratégicos cuya opinión orientaría la construcción de la Agenda. La estructura de dicho instrumento, la cual podrá observarse en el anexo N° 1, se concibió de tal manera que su procesamiento permitiera visualizar las tendencias de consenso o disenso acerca de uno u otro tema, a partir de lo cual pudiéramos extraer proposiciones para su discusión.

La muestra de actores estratégicos.

En el diseño del proyecto se propuso la realización de entrevistas a actores estratégicos cuya opinión y actuación estuviera asociada al proceso de descentralización. Estos actores se encontraban distribuidos en las siguientes categorías:

- ✓ Funcionarios territoriales electos: gobernadores, alcaldes, diputados a la Asamblea Legislativa y concejales.
- ✓ Funcionarios que hubiesen ocupado cargos afines a la descentralización.
- ✓ Dirigentes nacionales de partidos políticos.
- ✓ Investigadores y académicos

✓ Funcionarios de alto rango del gobierno central.

Así, se realizaron cincuenta y dos entrevistas a actores estratégicos que se distribuyeron de la siguiente manera: catorce (14) funcionarios territoriales electos, seis (6) funcionarios vinculados a la descentralización, doce (12) dirigentes nacionales de partidos políticos, once (11) investigadores y nueve (9) funcionarios del poder central. Quiénes son y cuál es su cargo, podrá encontrarse en el anexo N° 2.

El tamaño de la muestra y la calidad de los entrevistados, permitió obtener resultados sólidos, con coincidencias claras alrededor de temas claves de la agenda, lo que permite proponer una discusión de reformas para el futuro inmediato.

Presentación de los resultados.

El objetivo del proyecto es el de presentar una Agenda de reformas y cambios necesarios para reimpulsar, direccionar y mejorar la marcha del proceso de descentralización venezolano. Siendo que la Agenda se extraería de la estructura de opiniones de los actores estratégicos alrededor de cada uno de los siete temas evaluados, los resultados tenían que organizarse a partir de cada uno de ellos

Es así como este documento se configuró en capítulos que contienen su análisis. A partir del mismo, se extrae una Agenda integrada como síntesis de los tratamientos anteriores. Esta se expone, a manera de conclusión, en el último capítulo del texto. Adicionalmente, acompañando a los siete capítulos temáticos, se incorporó un balance de fortalezas y debilidades de la descentralización elaborado a partir de las opiniones de los actores entrevistados.

El propósito del proyecto de la Agenda es el de incentivar la discusión sobre los cambios que habrán de introducirse para oxigenar la descentralización. Así fue planteado originalmente por el ILDIS, FONVIS y Gerencia y Gestión Local, organismos patrocinantes de su ejecución. Con la entrega de este documento se aspira cumplir con ese objetivo, entendiendo que la

complejidad de los cambios que supone la política en cuestión, no se agota con las proposiciones del proyecto.

Vivimos momentos difíciles, de incertidumbre, tensiones y conflictos, donde múltiples fuerzas emergen y se reacomodan en el escenario sociopolítico nacional. En medio de ese panorama, las decisiones acerca de un modo de vida descentralizado, intentan implantarse a pesar de las marchas y contramarchas en que tal proceso se encuentra. Solo un alto grado de discusión y apertura de las ideas podrá contribuir con ese cometido.

I.- EL CARÁCTER DEL SISTEMA FEDERAL VENEZOLANO.

La forma Federal de Estado alude a una distribución vertical del poder, sustentada en la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales. En ellas, por efecto del proceso económico, político y social, se tiende a la presencia de una esfera de competencias compartidas entre la instancia federal y la estatal, generándose situaciones tanto de tensión como de colaboración. En ese marco se han organizado institucionalmente Argentina, Brasil y México, siendo la federal una cultura política que ha sido capaz de regular los derechos y deberes de los diferentes actores en lo que se refiere a la ciudadanía, la participación política y su presencia social. (Carmagnani 1993:10).

Venezuela es el otro de los cuatro países latinoamericanos cuya historia política republicana ha estado asociada al federalismo. El resto adoptó el modelo de constitución unitaria. De esta manera, "la Federación y su fantasma ... han acompañado siempre al Estado Venezolano, y formando parte de su esencia misma, están sus demarcaciones territoriales: las provincias, hasta 1864, y los estados federales, desde esa fecha hasta la actualidad" (Brewer Carias 1983:29).

Siendo el Federal una forma de organización vertical del Estado que resulta minoritaria en las naciones modernas, posee en su haber el encontrarse en democracias conspicuas como la Norteamericana, la Alemana o la Española, donde cada una posee sus propias particularidades, tanto en su origen, como en el arreglo institucional logrado históricamente entre los actores políticos. No se encontrarán, en consecuencia, dos modelos idénticos de Federación y, por lo tanto, cobra importancia el hecho de que "cada país viva su propia experiencia descentralizadora" (Brewer 1994:14).

Así, en Venezuela, el carácter Federal se encuentra consagrado en el artículo 2º de la Constitución, declaración que se vertebra con el artículo 21º que determina el carácter de Agentes del Ejecutivo Nacional de los Gobernadores de Estado, como medida pensada

para preservar la unidad nacional. A su vez, la Constitución restringe en su artículo 18° la potestad de los estados federales para crear aduanas, impuestos de importación, exportación o tránsito de bienes, así como de gravar bienes de consumo y prohibir su consumo. Adicionalmente, la vertebración se profundiza con la previsión de un Situado Constitucional que garantiza la distribución de la renta fiscal desde el poder nacional. También se logra en el artículo 137° con la previsión de que el Congreso pudiera atribuir a los estados y municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. Este último basamento dió origen tanto a la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1978 como a la de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias en 1989.

Pudiera afirmarse entonces, que en la Constitución se expresa una arquitectura institucional que da pie a la actual descentralización. Sin embargo, a pesar de tales previsiones, han aflorado reservas sobre si el carácter federal allí contenido es real o formal puesto que las entidades federales, a pesar de que han asumido nuevas competencias, todavía se enfrentan con evidentes restricciones que hacen dudar de tal carácter.

Esta última fue la preocupación que se expresó en las preguntas formuladas a los actores estratégicos objeto del presente proyecto y contenidas en el 1º tema del instrumento aplicado (ver anexo N° 1). A juzgar por los resultados, existen dudas acerca de si conviene o no reformar la Constitución Nacional para ampliar o profundizar el carácter federal del Estado Venezolano. Si bien existe un importante sector que se pronuncia por una reforma constitucional, tal como se expresa en la primera columna del cuadro N° 1, existe clara oposición a cambiar el contenido del artículo 2º, a la vez que los actores se inclinan por mantener el carácter de Agente del Ejecutivo Nacional de los gobernadores.

Algunos argumentos a favor de que la actual estructura Constitucional se mantenga, apuntan hacia el hecho de que la descentralización puede marchar sin introducir cambios ni perder la idea de nación. Si bien el sistema federal debe sistematizarse, precisándose con detalle las competencias de los estados, la reforma, en todo caso, no recaería sobre el artículo 2º ni sobre el artículo 21º. De hecho, exponen algunos actores, es necesario preservar el equilibrio de los poderes, aunque el carácter de agente del ejecutivo nacional de los gobernadores en este nuevo escenario de electos, en los hechos queda derogado.

Sobre las restricciones a impuestos y la modificación en los criterios del Situado.

Si bien treinta de los actores entrevistados abogan por una modificación del artículo 18º, argumentándose que hacen falta esferas de autonomía o que su redacción es anacrónica y negativa, otros se oponen puesto que es factible mejorar los ingresos de las entidades federales sin alterar dichas restricciones. De lo que se trata, en todo caso, es de que los estados posean una base fiscal segura con un cierto poder tributario.

Sin embargo, pareciera conveniente una modificación en los criterios del Situado Constitucional (artículo 229º), ajustándolo a la realidad de las competencias que se están asumiendo, con una mayor flexibilidad que atienda a las desigualdades regionales. Ante tales posturas, algunos actores se oponen a esa modificación y defienden la tesis de que la compensación territorial debe ser, más bien, extraconstitucional por la vía de instrumentos como el FIDES, la Ley de Asignaciones u otros que deberán estudiarse.

Los desacuerdos en esta materia financiera dificultan la posibilidad de reformas constitucionales por lo menos en cuanto a los artículos 18º y 229º. La discusión queda remitida, así, a una revisión de los mecanismos financieros que permitan ampliar la base financiera de las entidades federales. Este tema se aborda en capítulos posteriores.

Acerca de la suficiencia de la autonomía municipal.

Para la mayoría de los actores entrevistados, los municipios venezolanos poseen suficiente autonomía (ver cuadro N° 1, pregunta 1.5). El problema de los mismos no radica en el alcance de esa autonomía sino, sobre todo, en la capacidad para ejercerla. Se trata, en definitiva, de hacerla realidad pues su esfera de actuación resulta más ampliada y específica que la de los estados.

Sin embargo, quienes afirman que la autonomía no es suficiente, orientan su argumento hacia la idea de que ella es relativa mientras no posean recursos para ejercer la gestión.

En todo caso, pareciera que el problema del municipio no radica tanto en su autonomía – y por tanto no es un problema constitucional – sino en los instrumentos que rodean al desarrollo de la descentralización. Se trata de una discusión ubicada más en la esfera de las competencias, las finanzas y la calidad de los servicios públicos, temas que se abordarán posteriormente.

La responsabilidad de gobernadores y alcaldes es, primordialmente, hacia los electores de su territorio.

A pesar de los disensos que puedan existir respecto a la profundidad del carácter federal previsto en la Constitución y de las dudas acerca de si los gobernadores son o no Agentes del Ejecutivo Nacional, existe en Venezuela un consenso político claramente establecido: la responsabilidad de los gobernadores y alcaldes electos es, sobre todo, hacia los electores de su territorio. Allí coincidieron todos los actores estratégicos consultados (pregunta 1.6 del instrumento).

CUADRO N° 1

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: EL SISTEMA FEDERAL

GRUPOS DE ACTORES	1.1. Reformar la Constitución para profundizar el carácter federal.				1.2. Modificación Art. 2° de la Constitución (Estado Federal).				1.3.- Los gobernadores seguirían siendo Agentes del Ejecutivo Nacional.				1.4. Cambiar el Art. 18°: crear aduanas, impuestos, bienes de consumo, etc.			
	SI	NO	NO SE		SI	NO	NO SE		SI	NO	NO SE		SI	NO	NO SE	
Funcionarios																
Tribunales Electos	10	4			8		6		5	8	1		9	5		
Gobernadores																
Ex-gobernadores																
Alcaldes Exalcaldes																
Asambleas Legislativas)																
Funcionarios																
vinculados a la Descentralización	5	1			2	4				6			3	3		
Urgentes																
Nacionales de Partidos Políticos	6	5	1		4	6	2		4	7	1		9	3		
Investigadores / Académicos	5	5	1		3	7	1									
Funcionarios del Poder Central	6	2	1		4	4	1			9			5	3		
Total	32	17	3		21	27	4		12	36	4		30	19		3

CUADRO N° 1

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: EL SISTEMA FEDERAL

GRUPOS DE ACTORES	1.5. Los municipios poseen suficiente autonomia.				1.6. Gobernadores y Alcaldes se deben a sus electores.				1.7. Debe modificarse el Art. 229° sobre los criterios de distribución del Situado?			
	SI	NO	NO SE		PR	EN	E	CR	P	SI	NO	NO SE
Funcionarios												
Territoriales Electos												
(Gobernadores	8	6					14			11	3	
Exgobernadores.												
Alcaldes Exalcaldes												
Asambleas												
Legislativas)												
Funcionarios												
vinculados a la	5	1					6			4	1	1
Descentralización												
Dirigentes Nacionales												
de Partidos Políticos	8	3	1				12			9	3	
Investigadores /												
Academicos	9	1	1				11			7	3	1
Funcionarios del												
Poder Central	7	1	1				9			7	1	1
Total	37	12	3				52			38	11	3

PR: Presidente de la República
 EN: Ejecutivo Nacional
 E: Electores de su territorio
 CR: Congreso de la República
 P: Partido que lo postulo

Qué interpretación se deriva de esa postura? Pudiera afirmarse que:

- ✓ Existe una visión territorial aceptada en Venezuela donde la entidad federal y el municipio poseen legitimidad social en tanto que allí existen ciudadanos que participan políticamente.
- ✓ El vínculo principal de los gobernadores y alcaldes con el territorio que lideriza es aquél que lo compromete con la población que le reclama el cumplimiento del pacto sellado a través de la elección.
- ✓ Tal consenso denota una relación íntima entre la visión de la descentralización (y por ende de la Federación), más con el carácter político del proceso y menos con el administrativo o burocrático. Esta última afirmación se origina del hecho de que las otras opciones que se les planteó a los entrevistados vinculaban la responsabilidad de gobernadores y alcaldes con el Presidente de la República, el Ejecutivo Nacional, el Congreso de la República o el partido que lo postuló. Ninguna de ellas fue señalada como importante.

Nadie duda del origen federal del Estado Venezolano. No existe mayor presión por modificaciones constitucionales en ese sentido. Existen, sí, proposiciones para cambios operativos que contribuyan a que la definición federal sea más real y precisa, como serían los casos de la modificación del Situado o la búsqueda de caminos de compensación extraterritorial. Sin embargo, se exhorta al mantenimiento del carácter político y democrático de la actual federación, cuando toda la opinión advierte sobre la importancia de la relación entre gobernantes y gobernados a través de formas de elección que los acerque.

Se deriva de la consulta sobre este primer tema de la Agenda, entonces, que en la fase actual de la federación venezolana se requiere del mantenimiento de ese pacto electoral en los territorios como forma de legitimidad del sistema político.

Obviamente, tal legitimidad requiere de realidades operativas que le transmitan al ciudadano que ese sistema es bueno y que vale la pena preservarlo. Esas realidades más operativas se evaluarán en los próximos temas.

II.- EL SISTEMA DE COMPETENCIAS.

La coexistencia de dos esferas de gobierno, la federal y la territorial, compartiendo el ejercicio de competencias, no es un asunto que se resuelva con facilidad. Muchas personas pudieran pensar que el problema se elimina poniendo de acuerdo al Presidente de la República con los Gobernadores en un ejercicio de perfecta cirugía donde cada ámbito de actuación quedara limpiamente establecido. Pero ni el gobierno central es un todo homogéneo, ni tampoco lo son los actores territoriales.

Por otro lado, la determinación de los grados de compartimiento de las competencias entre el nivel federal de gobierno y el territorial es un hecho histórico, que cambia con los equilibrios del poder y con la complejidad y demanda de la sociedad. Tan cierto es que siendo Venezuela un país de corte federal, la evolución político – institucional del Estado ha estado signada por una constante centralización y por ello puede afirmarse que "la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público constituye el primer instrumento legislativo serio y trascendental en la descentralización del Estado Venezolano, en los últimos cien años de vida independiente" (Ayala Corao 1994).

Así, aquel instrumento aprobado con cierto apuro en diciembre de 1989, venía a llenar un vacío de la historia republicana del país. Se trata, la de las competencias, de una vieja preocupación y discusión que ya se previó en las Constituciones de 1947 y de 1961. A partir del artículo 137º de la actual Constitución, fue que se derivó la decisión de las cámaras para aprobar la Ley de Descentralización. Dicha decisión era perentoria, toda vez que se habían elegido gobernadores de estado que iniciarían su ejercicio en Enero de 1990, existiendo el peligro de que el juego institucional quedase trancado producto de un ejercicio inefectivo del poder al no contar con competencias reales para ello. Su misma perentoriedad ha determinado, luego de varios años de uso, el surgimiento de dudas y objeciones acerca del sistema competicional mismo. Es por ello que era

conveniente, a los efectos de construir una Agenda para la descentralización, someter a discusión el tema del sistema competicional con los actores entrevistados.

La reforma de la Ley Orgánica de Descentralización.

Al respecto, la gradualidad de nuestro esquema de competencias para las entidades federales, ha introducido dificultades en las negociaciones entre los niveles de gobierno. En esa vía, la mayoría de los entrevistados expresó sus dudas acerca de las bondades de la norma competicional (ver cuadro N° 2). Lejos de ser clara y precisa, la Ley se toma confusa y de difícil aplicación, propiciando el solapamiento, la duplicación y los desniveles. Esto es más cierto, sobre todo, en el caso de los estados, puesto que para los municipios, el proceso de transferencia se resolvió por la vía de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En tal sentido, existe un alto grado de consenso sobre la necesidad de reformar la LODDT. Al respecto, surgen varios argumentos por parte de los actores que resultan de particular interés:

- ✓ Habría que revisar la reglamentación de la Ley toda vez que se requiere de un marco más amplio para que transcurran las competencias.
- ✓ No todos los estados se encuentran en igual capacidad de asumir las competencias. De allí que el poder nacional debe asumir la responsabilidad promotora.
- ✓ Si bien se han manejado los convenios, existen competencias que deberían ser municipales. Además, la viabilidad de su ejercicio pleno se encuentra restringido por la falta de financiamiento.

CUADRO N° 2

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: EL SISTEMA DE COMPETENCIAS

GRUPOS DE ACTORES	2.1. El modo como se asignan las competencias es claro y preciso.					2.2. Reformar la LODDT?			2.3. Aprobar un cronograma para la descentralización.							
	T.A	D.A	R.A	P.A	D	NO	NOSE	SI	NO	NOSE	T.A	D.A	R.A	P.A	D	NOSE
Funcionarios Electos iGobernadores Exgobernadores. Alcaldes Exalcaldes. Asambleas Legislativas			4	5	3	2		11	2	1	7	2		2	3	
Funcionarios vinculados a la Descentralización	1			1	4			6			2		1		3	
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	2	3			7			11	1		4	3	2		3	
Investigadores / Académicos			4	3	4			8	1	2	2	1	3	2	2	1
Funcionarios del Poder Central			2	2	4	1		8		1	3	1	1	1	2	1
Total	3	13	11	22	3			44	4	4	18	7	7	5	13	2

T.A En proceso de Acuerdo
D.A De Acuerdo
R.A Relativamente de Acuerdo
P.A Poco de Acuerdo
D En Desacuerdo

CUADRO N° 2

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: EL SISTEMA DE COMPETENCIAS

GRUPOS DE ACTORES	2.4. Necesidad de reformar la LORM pues las competencias son excesivas y confusas.						2.5. Se deben descentralizar todos los servicios hasta el nivel municipal.					
	T.A	D.A	R.A	P.A	D	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D	NO SE
Funcionarios Electos												
(Gobernadores												
Exgobernadores, Alcaldes	8	1	1	2	2		4		6	1	3	
Exalcaldes Asambleas												
(Legislativas)												
Funcionarios vinculados a la Descentralización	1	2			2	1	1	1	3		1	
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	3	3	3		2	1	5	2	5			
Investigadores / Académicos	2	2	2	1	3	1	3	1	2	3	2	
Funcionarios del Poder Central	7	1			1		3		3		3	
Total	21	9	6	3	10	3	16	4	19	4	9	

T.A. Funcionarios de Acuerdo
 D.A. De Acuerdo
 R.A. Relativamente de Acuerdo
 P.A. Poco de Acuerdo
 D. En Desacuerdo

- ✓ Una opción diferente a la reforma de la LODDT, pudiera ser la creación de leyes federales sectoriales (salud, educación, vivienda, etc.) que pudieran canalizar y obligar la asunción y desarrollo de las diferentes competencias.

Estamos ante la presencia de una debilidad estructural del proceso de descentralización, toda vez que la marcha de las competencias se encuentra sujeta a "las opciones de los actores en juego, tanto del que transfiere como del que asume. Si el sistema mismo no refuerza los incentivos que permitan incrementar la asunción y si a ello se unen las profundas resistencias burocráticas de los entes centrales –por acción u omisión-, arribamos, inexorablemente, a un esquema inercial que tiende a la parálisis" (Mascareño 1998).

Impulsar un nuevo esquema no requeriría de un cronograma acordado por el Congreso de la República; bastaría la reforma de la Ley Orgánica y la inclusión de normas federales que aceleren el proceso. En ese sentido, apuntan algunos actores, es conveniente un gran acuerdo nacional entre los diferentes niveles de gobierno basado en incentivos que apunten a la adquisición y desarrollo de mayores capacidades en la provisión de servicios y administración de los recursos.

Las competencias municipales.

Si bien un número importante de los actores entrevistados cree conveniente la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal a los efectos de regular las competencias, existen argumentos sólidos en su contra.

En el primero de los bloques se alinearon –curiosamente coincidentes- la mayoría de los funcionarios territoriales electos y del poder central (ver cuadro N° 2, pregunta 2.4). Para algunos personeros electos, las competencias municipales no son asumibles en su totalidad, a la vez que la Ley fue diseñada para municipios con alto grado de desarrollo

urbano. También se esgrime el hecho de que el problema de las competencias municipales no radica tanto en su extensión como en su confusión.

Los argumentos contrarios apuntan hacia advertir que las competencias municipales no son excesivas. En todo caso, las razones para una posible reforma provendrían del carácter urbano de la Ley que pretende una uniformidad y no de su extensión o confusión.

Ahora bien, cualquier reforma en el esquema competicional de los municipios no implica que el principio de la descentralización de los servicios deba llegar totalmente hasta el municipio (pregunta 2.5). Por el contrario, opinan los actores consultados, existen servicios que no pueden ser competencia estricta de los municipios por su escala. Cualquier cambio en este sentido, exigirá de evaluaciones específicas pues la capacidad de asumir competencias va a depender del tipo de municipio. Por lo difícil que resulta un pronunciamiento en esta materia, pareciera conveniente establecer algunos principios orientadores, tal como lo formulan varios de los entrevistados:

- a. No toda competencia es descentralizable hasta todos los municipios.
- b. Existen competencias básicas comunes que deben ser municipales: vialidad urbana, áreas verdes, alumbrado público o desechos sólidos, por ejemplo, deben ser asumidas plenamente por los gobiernos locales.
- c. Existen competencias que, por su complejidad, sólo serán compartidas con los estados: salud y educación, por ejemplo.
- d. Todo lo que sea municipalizable, debe ser manejado en esta instancia.

En todo caso, la revisión y evaluación del papel municipal en el proceso de descentralización venezolano, resulta una materia de particular interés en un nuevo y futuro esquema federal. Tal revisión supone el desencadenamiento de transferencias de servicios y competencias del poder nacional y estatal a los municipios, en el marco de redefiniciones de la legislación estatal, propiciando mejores niveles de representatividad y participación política (Sánchez Meleán 1995).

Corolario competitivo.

El ejercicio de una estructura de poder verticalmente distribuida como la venezolana, siempre aparece como un reto de innovación para los liderazgos ubicados en los diferentes niveles de gobierno. Es un hecho insoslayable que forma parte de las búsquedas constantes de los llamados equilibrios territoriales.

Se propugna hoy un federalismo cooperativo que remitido al caso venezolano, exige mejores definiciones acerca de la participación de los tres niveles de gobierno. No se trata de un ejercicio técnico sino, más bien, de un proceso de negociación que evite la horizontalización del conflicto federativo donde todos los estados estarían en contra del gobierno federal, además de la disputa entre estados y de éstos contra municipios (De Brito Affonso 1994).

III.- EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Para todos es claro que la descentralización sin recursos oportunos y suficientes tiende a ser una entelequia. Ella exige no solo transferencia de poderes sino de recursos económicos que refuercen la legitimidad de los funcionarios electos en cada nivel territorial.

Buena parte de las razones para explicar la parálisis vegetativa de las entidades federales, aparte de las políticas, debemos ubicarlas en la razón económica, "pues en el reparto constitucional del poder tributario, los estados fueron relegados al más absoluto ostracismo. Son simbólicos titulares de una potestad residuaria y condicionada –nunca ejercida- que se limita al ramo de la tributación al consumo, cuyo producto sería potencialmente insuficiente para acometer los gastos de su anquilosada burocracia" (Romero-Muci 1994).

Si bien el problema del financiamiento territorial se torna crónico en el caso venezolano, es necesario destacar que se trata de un severo problema en toda América Latina en donde la superposición de funciones y el centralismo en la determinación de los ingresos locales, hacen que el centro del financiamiento haya sido el aumento de transferencias sin que medie un buen desarrollo del aspecto fiscal descentralizado (Aghon 1994).

Existen interrogantes no resueltas en esta materia tales como las siguientes: "¿Qué fuentes de financiamiento asignar a cada nivel de gobierno para que cumpla lo más apropiadamente posible las responsabilidades administrativas y de gestión que le han sido encomendadas?, ¿Cómo evitar que la asignación de recursos fiscales a cada nivel de gobierno ponga en peligro la capacidad del gobierno central para ejercer sus responsabilidades en materia de estabilización macroeconómica y distribución territorial del ingreso nacional?"(PNUD 1998).

La respuesta a interrogantes como las anteriores suponen decisiones de gran calibre si, en realidad, queremos asumir el mejor desarrollo de los servicios públicos, lo que altera, inexorablemente, el actual esquema de las finanzas públicas.

La expansión del gasto, así, no solo obedece a problemas de mayor eficiencia en los diferentes territorios sino, también, al hecho de que los costos de los servicios manejados por el gobierno central pudieran no estar al nivel de los estándares de calidad y cobertura que ahora exige la población. Por diferentes razones, la descentralización como hecho político tiene sus costos. En ello coinciden los actores que fueron consultados para el presente proyecto y los resultados de sus pronunciamientos sobre este tema se pueden observar en el cuadro N° 3 siguiente.

Mecanismos de financiamiento para los estados y municipios.

En primer término, existe acuerdo en que los estados venezolanos deben poseer mecanismos de financiamiento propios. La mayoría de los entrevistados creen en su conveniencia.

En algunos casos, la opinión está sustentada en el hecho de que debe garantizarse la asignación de recursos a todos los servicios, lo cual es imposible solo por la vía de las transferencias. En ese sentido, debe existir una correspondencia entre responsabilidades y recursos.

Ahora bien, para que ello suceda no hace falta introducir alguna reforma constitucional. En todo caso, bien con la reforma de la Ley de Descentralización o la de Régimen Municipal pueden introducirse cambios en ese sentido. De hecho, el FIDES y la Ley de Asignaciones Especiales son producto de las posibilidades constitucionales para avanzar en ese camino. Se trata más de la voluntad política para realizarlo que de las restricciones constitucionales.

CUADRO N° 3

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: EL FINANCIAMIENTO

TEMA: EL FINANCIAMIENTO																										
3.1. Es conveniente crear mecanismos de financiamiento propio por los estados?			3.2. Enmienda constitucional para que los estados posean un sistema tributario propio.					3.3. Las base de rentas de los municipios es clara y suficiente, pero no hacen uso de ella.					3.4. La transferencia de fondos desde el nivel nacional debe ser condicionada a proyectos.													
SI	NO	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE												
GRUPOS DE ACTORES																										
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)			13	1		8	2		1	3		9	2	2	1		9	1	3		1					
Funcionarios vinculados a la Descentralización			6			1	3	2									1	2		2	1		3	1	1	
Dirigentes Nacionales de Partidos Politicos			11	1		5	5	1		1							4	5		3			9	1	1	1
Investigadores / Académicos			11			1	3	3		1	2	1	5	2	3	1							5	2	3	1
Funcionarios del Poder Central			7		2	2	2	2		1	2		2		4	1	2					4	2	1	1	1
Total			48	2	2	17	15	8	3	8	1	17	10	14	3	7	1					30	7	9	3	3

T.A. Totalmente de Acuerdo.

D.A. De Acuerdo

R.A. Relativamente de Acuerdo

P.A. Poco de Acuerdo

D. En Desacuerdo

CUADRO N° 3

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: EL FINANCIAMIENTO

GRUPOS DE ACTORES	3.5. Es necesario reformar el FIDES pues su objeto original se ha desfigurado.					3.6. La LAE es una transferencia condicionada que debe ser eliminada.					3.7. Debe el Ejecutivo Nacional transferir a gobernaciones y alcaldías proyectos o componentes financiados por los organismos multilaterales.				
	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D	NO SE	SI	NO	NO SE
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	8	1	2	3			3	2	1	2	4	2	14		
Funcionarios vinculados a la Descentralización	5	1						2	2	1	1		5		
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	5	3	1	2	1				2	1	8	1	10	1	1
Investigadores / Académicos	2	4	2	2		1	2	3	1		3	2	8	2	1
Funcionarios del Poder Central	6	1	1	1	1		3	1	1	1	2	1	5	2	2
Total	26	10	6	4	5	1	8	8	7	5	18	6	43	5	4

LA Totalmente de Acuerdo

DA De Acuerdo

RA Relativamente de Acuerdo

PA Poco de Acuerdo.

D. En Desacuerdo

Por iguales razones, no pareciera recomendable alteraciones constitucionales para mejorar la base de rentas de los municipios. En ese sentido, la claridad de sus fuentes puede mejorar a partir de reformas en la Ley de Régimen Municipal. Varios actores opinan que el uso concedido a la actual base varía de acuerdo al tipo de municipio. En aquellos más desarrollados, se ha observado una mayor capacidad para utilizar los tributos. Por el contrario, en los municipios pequeños, que son la mayoría del país, esta capacidad se encuentra limitada.

En general, puede concluirse que se requieren nuevos y mejores mecanismos de financiamiento para estados y municipios pero, en todo caso, éstos no requieren de reformas constitucionales.

Las transferencias condicionadas a proyectos.

También encontramos un área de consenso en esta materia: es conveniente la transferencia de fondos condicionados a proyectos, como una modalidad de compensación territorial.

En Venezuela hemos experimentado esa modalidad por la vía del FIDES y de los fondos multilaterales, quedando liberada la transferencia del recurso del Situado.

Adicionalmente, los recursos transferidos a los servicios efectivamente asumidos pueden catalogarse como recursos condicionados.

Mejorar la eficiencia de este mecanismo no amerita cambios en las leyes vigentes sino decisiones de política en relación a los fondos existentes. Adicionalmente, pueden desarrollarse condicionalidades sectoriales como pareciera ser la tendencia. Ya existe la referida a la vivienda la cual, en el marco de la nueva Ley de Seguridad Social, supedita la asignación de los fondos a la existencia de proyectos. Igual situación se va a presentar en el sector salud pues el mecanismo clave de recaudación de fondos será de carácter

nacional y su acceso será contra demanda. Algo similar pudiera surgir en el caso de la Educación.

Pareciera que la descentralización pudiera encontrarse muy atada, en un futuro próximo, a la capacidad de los territorios para acceder a fuentes no tradicionales de recursos que funcionarían cada vez más por la vía de proyectos y otro tipo de condicionalidades.

La reforma del FIDES y de la Ley de Asignaciones Especiales.

Entre los actores entrevistados existe una clara tendencia a proponer la reforma del FIDES. El principal argumento esgrimido es el de que este instrumento, concebido originalmente para inducir la descentralización efectiva de los servicios, se desvió hacia actividades de todo tipo en estados y municipios. Se requiere, dicen los actores, la fijación de prioridades y necesidades básicas estratégicas para volver a su espíritu inicial de ser el instrumento financiero de la descentralización. Por lo demás, el FIDES es percibido como un buen instrumento que, hasta la fecha, ha brindado apoyo a estados y municipios y que ha introducido la disciplina del proyecto.

En cuanto a la LAE, la mayoría de los actores se pronuncian más por su regulación que por su reforma y jamás por su eliminación. Respecto a la última de las proposiciones –su eliminación–, sugerida en la pregunta 3.6. del instrumento, existen opiniones divididas bajo el siguiente enfoque: los funcionarios electos y los dirigentes políticos nacionales, se expresan como un bloque que se opone a la eliminación y más a su reglamentación. Esta actividad es comprensible pues fue este segmento quien propugnó la Ley y la defendió en el Congreso hasta aprobarla con inusitada rapidez. En cambio, el sector académico y de algunos funcionarios del poder central tienden más a pensar que es conveniente su eliminación. Las razones son de fondo: efectivamente la condicionalidad de esta transferencia es débil y, por el contrario, mantiene el espíritu rentístico del financiamiento tradicional vía Situado Constitucional. Así, argumentan, este tipo de asignaciones poco

contribuye con la disciplina y compromiso fiscal de estados y municipios. En todo caso, la Ley sigue vigente y pareciera invariable su eliminación en el corto plazo.

Transferencia de proyectos multilaterales a estados y municipios.

Finalmente, pareciera surgir un consenso acerca de que es conveniente una mayor injerencia de estados y municipios en el manejo de los fondos multilaterales.

Los argumentos favorables de que así sea, se refieren a que por esta vía disminuiría la subutilización de fondos por parte del poder nacional. Además, existen suficientes experiencias en las que gobernaciones y alcaldías han sido exitosas ejecutando y fiscalizando este tipo de proyectos a costos menores.

Este consenso será posible siempre y cuando se garantice un cabal monitoreo externo para que no existan dudas sobre la transparente utilización de dichos fondos y, lógicamente, en la efectividad de su aplicación.

IV.- LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Tal como fuera postulado en las discusiones previas a la aprobación de la elección directa de gobernadores y alcaldes y de la Ley Orgánica de Descentralización, la profundización de la democracia y la mejor prestación de los servicios públicos constituían la principal justificación para las reformas que se emprenderían a partir de 1990 (COPRE 1987).

Se posee la certeza de que la base democrática se ha ampliado y que, a través suyo, se ha logrado un mayor acercamiento de los ciudadanos a sus gobernantes. Ello induce a pensar que sin la descentralización la democracia no se hubiese sostenido en esta década (Ayala Corao 1993).

Sin embargo, no contamos con igual certeza en materia de la prestación de los servicios públicos pues, a pesar de algunas evidencias de servicios exitosos, no existen estudios que permitan medir cuán efectivos son éstos a partir de la descentralización.

Por tal razón se decidió incorporar en el instrumento de entrevista del presente proyecto, un grupo de consideraciones que permitieran una aproximación al tema y de cómo actores asociados a la descentralización están percibiendo, de manera global, la marcha de los servicios públicos en los territorios.

Un punto de partida para dicha evaluación es el hecho de que la principal responsabilidad de gobernadores y alcaldes es con los electores de su territorio, tal como se demostrara en el tema 1. Sin embargo, para que los funcionarios electos cumplan a cabalidad con tal responsabilidad, se requiere la eliminación de ambigüedades y restricciones financieras ligadas al ejercicio de las competencias, para lo cual ya se ha sugerido la reforma de la Ley de Descentralización y la de Régimen Municipal, acompañadas de posibles leyes federales sectoriales como pareciera ser la tendencia. De allí que sea necesario resolver el dilema planteado en materia de prestación de los servicios públicos: por una parte,

CUADRO N° 4

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: LOS SERVICIOS PUBLICOS

GRUPOS DE ACTORES	4.1. Los servicios de salud son mejores en aquellos estados que lo han asumido.						4.2. La no transferencia educativa se debe a la incapacidad y resistencia del Gobierno Nacional.						4.3. Los programas sociales deben ser manejados por Gobernaciones y Alcaldías.					
	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE
Funcionarios Electos																		
(Gobernaciones																		
Exgobernadores	9		3	1	1		8	3	1	2			13		1			
Alcaldes Excalces.																		
Asambleas																		
Legislativas.																		
Funcionarios																		
vinculados a la		5	1				1		1	3	1		6					
Descentralización																		
Dirigentes	1	4	5	1	1		3	2	3		4		5	3	3		1	
Nacionales de																		
Partidos Políticos																		
Investigadores	3	5	2	1			1		6	1	2		4	5	2			
Académicos																		
Funcionarios del	3	2	3			1			1		8		3	2	2		2	
Poder Central																		
Total	16	16	14	3	2	1	13	5	11	7	15	1	31	10	8		3	

TA: Totalmente de Acuerdo

DA: De Acuerdo

RA: Relativamente de Acuerdo

PA: Poco de Acuerdo

D: En Desacuerdo

CUADRO Nº 4

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: LOS SERVICIOS PUBLICOS

GRUPOS DE ACTORES	4.4. La infraestructura social en centros poblados debe ser manejada por las alcaldías.										4.5. Todo servicio público debe ser ejecutado por Gobernaciones y Alcaldías. El problema es cómo resolver la capacidad de gestión.							
	T.A	D.A	R.A	P.A	O.	NOSE	T.A	D.A	R.A	P.A	O.	NOSE	T.A	D.A	R.A	P.A	O.	NOSE
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	11	1	2				12	2										
Funcionarios vinculados a la Descentralización	3		2		1		5		1									
Dignities Nacionales de Partidos Políticos	6	6					9	2	1									
Investigadores / Académicos	2	1	5	2	1		6	1	2	1								
Funcionarios del Poder Central	1	3	5				4	2	3									
Total	23	11	14	2	2		36	7	7	1	1							

T.A Totalmente de Acuerdo
 D.A De Acuerdo
 R.A Relativamente de Acuerdo
 P.A Poco de Acuerdo
 O En Desacuerdo

gobernadores y alcaldes deben responder con solvencia a su electorado y, por lo otra, no se crean las condiciones normativas suficientes para lograrlo.

Los servicios de salud: avance a pesar de las dificultades.

Desde 1991 los gobernadores de estado vienen gestionando la responsabilidad de la salud en sus territorios. Para estos momentos, dieciséis estados han firmado convenios de transferencia con el Ministerio de Sanidad y, en mayor o menor medida, han impulsado iniciativas para frenar la situación de crisis a donde se había llegado.

En ese marco, buena parte de los actores entrevistados están de acuerdo en que, a pesar de las trabas, los servicios de salud funcionan mejor. Se trata de un servicio de gran complejidad en donde se perciben diferencias en cuanto al alcance de las mejoras. Existen estados como Aragua, Carabobo, Falcón, Lara o Sucre en los cuáles se pueden localizar evidentes éxitos en la gestión de salud. Sin embargo, otros que también han transferido, no logran transcender la situación heredada.

El argumento principal que se esgrime como restricción a mayores avances es la no resolución de los pasivos laborales. Hasta la fecha, el Ejecutivo Nacional no ha honrado las deudas que por este concepto pesan sobre el funcionamiento de los servicios. Adicionalmente, una vez que un estado asume la responsabilidad tiene que cargar con los costos de la nueva oferta y con los déficits del gobierno central.

En conclusión: los servicios de salud, gracias a la descentralización, han mejorado y, sobre todo, ha impedido su colapso nacional. Sin embargo, no se encuentran en los niveles de calidad que esperaría la población, existiendo evidentes nudos financieros que esperan por su solución.

Los servicios educativos: detenida su transferencia.

En alguna medida, el poco avance en la transferencia de los servicios educativos tiene que ver, tanto con su complejidad, como con el efecto demostración generado por las dificultades en los servicios de salud.

Los actores entrevistados han esgrimido argumentos diferenciados respecto a tal dificultad: por un lado, los funcionarios territoriales electos creen que, en buena medida, la principal responsabilidad recae en el Ministerio de Educación pues éste sólo ha transitado el camino de la desconcentración y, en ese esquema, el gobierno nacional no se desprende de la administración de los planteles. Por la otra vertiente, si bien es cierto que la burocracia central dificulta la transferencia, existen condiciones adversas que conspiran contra ese fin: los gremios y los pasivos laborales se deben citar a la cabeza. También se argumenta en el segundo bloque que ha habido resistencia por parte de los gobernadores para asumir el servicio ante su complejidad.

En todo caso, no hay acuerdo. Existen sobradas razones que impiden, de parte y parte, la materialización de la transferencia efectiva; una de ellas se encuentra vinculada a las crecientes restricciones financieras. Pareciera que el tema educativo, al igual que la salud, están requiriendo un pacto federal de largo alcance. Se trata de los servicios de mayor dimensión, complejidad e impacto sobre la calidad de vida del ciudadano.

Programas sociales y capacidad de gestión territorial.

Muy pocos actores están en desacuerdo con que a nivel de estados y municipios los programas sociales funcionan mejor. Así se desprende de las opiniones formuladas por los actores en la pregunta 4.3 del cuadro 4 referido al tema de los servicios públicos.

Inclusive, más allá de estos niveles de gobierno los programas sociales deberían ser asumidos por la sociedad civil. Sobre esto no hay duda, pues existen innumerables experiencias que demuestran las bondades de una decisión en ese sentido.

Sin embargo, se advierte que programas sociales como los compensatorios, si bien pueden administrarse a nivel subnacional, su financiamiento debe seguir siendo responsabilidad central. Por otro lado, es importante tener presente los posibles efectos interjuridiccionales, generándose un flujo de usuarios que introduce inequidades territoriales. Ante ello, debe garantizarse el monitoreo que impida la profundización de las diferencias territoriales. En todo caso, se requiere de una mejor focalización y coordinación entre los tres niveles de gobierno para una mayor eficacia nacional de los diferentes programas.

En este mismo marco, existe un alto nivel de acuerdo en que la infraestructura social en ciudades y centros, sea asumida por el municipio. Podrían utilizarse diferentes caminos para tal objetivo: la privatización tutelada, la coordinación entre municipios o el convenio con la entidad federal y la sociedad civil. La limitación fundamental para avanzar en esta línea sería el grado de complejidad de la infraestructura que se desea transferir al gobierno local. Ella debe estar en correspondencia con la capacidad real para asumirla. Por ejemplo, los servicios de agua y cloacas y de electricidad, tienden a administrarse con la concurrencia del estado y los municipios, siendo ellos competencia municipal. En estos casos, lo ideal es la existencia de empresas mixtas a través de las cuales se resuelva el problema de las escalas y las inversiones.

En todo caso, existe un claro consenso entre los actores entrevistados en que todo servicio público que incida en la vida de los ciudadanos debe ser ejecutado por gobernaciones y alcaldías. Tal argumentación es una tendencia que comienza con la aprobación misma de las reformas en 1989, pues allí se inicia el quiebre real del modelo central. Diez años después es coherente la posición de los actores entrevistados. Avanzar en este camino necesario para el país, supone tener presente algunas recomendaciones y advertencias:

- ✓ Se requiere profundizar la capacidad de gestión de los gobiernos estatales y locales para poder asumir con mayor éxito todos los servicios a la población.

- ✓ El poder central debe monitorear la efectividad de la provisión de los servicios básicos tipo salud, educación, vivienda, agua, cloacas o electricidad.
- ✓ Debe existir una normativa de carácter nacional que evite la instrumentación de políticas discrecionales contradictorias.
- ✓ Es indispensable controlar la discrecionalidad y la corrupción en el manejo de los servicios; está presente, todavía, la cultura clientelar.
- ✓ El manejo de los servicios deberá incorporar criterios de economías de escala y externalidades interjurisdiccionales, sin lo cual sería poco serio ofrecer respuesta definitiva.

Existe una vinculación directa entre descentralización y mejores servicios públicos. Ese sería el enfoque eficientista muy vinculado al modelo anglosajón en donde el propósito fundamental del gobierno local sería económico representado en el suministro eficiente de los servicios públicos (Nickson 1998). Pero también se argumenta sobre la vinculación entre descentralización y democracia a través de la participación ciudadana en la gestión de los servicios locales (Machado 1998).

Sea cual fuese el argumento que prevalece en la actuación de los gobiernos subnacionales en la provisión de los servicios a la ciudadanía, existe siempre el reto de sostener fiscalmente la gestión de los mismos (Barrios 1998). Así, las posibilidades de mejores servicios públicos, no hay duda, estará vinculado a una mejor y mayor gestión de gobernaciones y alcaldías en Venezuela. Pero, a su vez, lograrlo supone un arreglo institucional, tanto fiscal como competicional, que bajo la regulación de un acuerdo a tres niveles de gobierno tenga como norte una mejor atención al ciudadano.

V.- LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

La Descentralización, por naturaleza, es un proceso dinámico y conflictivo donde confluyen múltiples actores pertenecientes a diversos niveles de gobierno. En el caso de Venezuela, siendo un régimen federal, trátase del nivel municipal, el estatal y el central a los cuales, si añadimos la transversalidad que suponen las organizaciones civiles en su accionar, nos plantea un panorama de difícil manejo. En ese sentido, el sistema de actores será eficaz en la medida en que existan reglas de juego claras y mecanismos e instancias para el entendimiento entre las partes.

La vigencia de los procesos de descentralización política suponen no sólo la presencia de estructuras administrativas con autonomía funcional sino, sobre todo, la conformación de nuevos núcleos de poder político diferentes al único del gobierno central, antes del proceso mismo. "Es precisamente, este dato de la pluralidad de centros políticos el rasgo esencial que diferencia y contrapone al Estado compuesto con el Estado Centralizado, y el que exigirá de la labor interpretativa y aplicativa en el intento de construir un equilibrio entre la unidad y la pluralidad (Linares Benzo 1995: 3).

Esa pluralidad representa un reto a la innovación institucional para manejar sistemas complejos. En países con una tradición jurídica latina como España y Francia, la descentralización se coordina sobre la base de estructuras centrales sólidas que sirven de contraparte de la negociación y coordinación con los ente territoriales. Tales son los casos del Ministerio de las Administraciones Públicas español y del Ministerio del Interior francés, con capacidades burocráticas y gerenciales para enfrentar el complejo mundo de las relaciones intergubernamentales. Adicionalmente, se desprenden un sin número de instancias específicas de concertación con autoridad para resolver asuntos sectoriales o funcionales. A pesar de ello, en ambos países se suceden alegatos, denuncias y demandas provenientes de los diferentes niveles de gobierno que llenan las salas de los tribunales superiores.

En consecuencia, los procesos de descentralización requieren de una cantidad de prácticas cooperativas que, en el caso de los regímenes federales, toman forma de aportes financieros, convenios y contratos interadministrativos, instituciones comunes y otras prácticas informales de colaboración (Linares Benzo 1995: 9).

En Venezuela hemos creado figuras institucionales para intentar el manejo de la descentralización. Ellas están consagradas en la Constitución, como sería la Convención de Gobernadores, o en leyes orgánicas como el Comité de Planificación previsto en la Ley de Descentralización, en Decretos – Ley como el caso del FIDES, única instancia intergubernamental de Venezuela y, además, en prácticas informales que la misma descentralización genera. Sin embargo, nuestras estructuras bisagras entre niveles de gobierno resultan débiles ante lo cual el proceso tiende a desdibujarse. Y este es un problema central y estratégico toda vez que la complejidad de los sistemas sociales reclama la introducción de sinergia en el sobrepoblamiento de las estructuras decisionales (Mascareño 1998).

El tema en cuestión fue objeto de consulta a través de las preguntas formuladas a los actores del instrumento utilizado en el presente proyecto. Los resultados globales contenidos en el cuadro N° 5 de la página siguiente, advierten una inconformidad respecto a las estructuras actuales de coordinación.

Respecto al primero de los asuntos tratados, la gran mayoría de los actores consultados ponen en duda la idoneidad de la Convención de Gobernadores para conducir negociaciones en el proceso de descentralización. Esta, expresan algunos, es más un evento político discursivo en donde no se resuelven las grandes decisiones acerca de los problemas regionales. Esta, la Convención, no es idónea pues, además, la rectoría que debería ejercer el Ministerio de Relaciones Interiores, no cuenta con estructuras de apoyo para tal evento. De allí que los acuerdos o resoluciones de la misma no pueden ser monitoreados, dándose el efecto de su intención. Ante ello, se reclama una nueva

CUADRO Nº 5

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: MECANISMOS DE COORDINACION Y NEGOCIACION

GRUPOS DE ACTORES	5.1. La Convención de Gobernadores es un mecanismo idóneo.						5.2. Crear una estructura institucional sólida... diferente al papel del MRI.					
	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE
Funcionarios Electos												
(Gobernadores, Exgobernadores	1	2	4		6	1	8	1	3	1	1	
Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas												
Legislativas)												
Funcionarios vinculados a la			1		5		2	3	1			
Descentralización												
Dirigentes Nacionales de Partidos			4		8		7	4		1		
Políticos												
Investigadores / Académicos			4	2	5		4	6			1	
Funcionarios del Poder Central			2	2	5		5	1	2		1	
Total	1	2	15	4	29	1	26	15	6	2	3	

T.A Totalmente de Acuerdo.

D.A De Acuerdo.

R.A Relativamente de Acuerdo.

P.A Poco de Acuerdo.

D En Desacuerdo.

CUADRO Nº 5

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: MECANISMOS DE COORDINACION Y NEGOCIACION

GRUPOS DE ACTORES	5.3. La coordinación de inversiones entre Nivel Central y Nivel Local es poco eficaz. Se requieren mecanismos de transferencia contra proyectos.						5.4. El Comité de Planificación es ineficiente.						5.5. Será necesario crear mecanismos especiales de concertación entre gobernadores y alcaldes?		
	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D	NO SE	SI	NO	NO SE
Funcionarios Electos															
Gobernadores.															
Gobernadores.	8	3	2	1			8	3	1	1	1		12	2	
Alcaldes Excalcides.															
Asambleas															
Legislativas)															
Funcionarios	4	2					1	2	3				6		
vinculados a la															
Descentralización															
Dirigentes Nacionales	8	3	1				4	5	2			1	10	1	
de Partidos Políticos															
Investigadores /	2	5	2	2			3	5	1	1	1		9	2	
Académicos															
Funcionarios del	6	2	1				5	1	2			1	6	2	
Poder Central															
Total	28	15	6	3			21	16	9	1	2	3	43	7	2

TA Totalmente de Acuerdo
DA De Acuerdo
RA Relativamente de Acuerdo
PA Poco de Acuerdo
D En Desacuerdo

base institucional para manejar con mayor solvencia y efectividad la necesaria coordinación entre niveles de gobierno.

Una estructura institucional sólida para manejar las transacciones intergubernamentales.

Efectivamente, la estructura prevista en la Ley de Descentralización para conducir el proceso –el MRI y su Dirección de Desarrollo Regional- no posee la jerarquía y capacidad para tal objetivo. A su vez, la figura del Ministro para la Descentralización que jugó un papel estelar durante el gobierno de Ramón J. Velásquez, cayó en desuso en los años siguientes producto de su naturaleza discrecional pues este dependía de la voluntad del gobierno central. Cuarenta y siete de los actores entrevistados emitieron su opinión a favor de la creación de una nueva figura institucional sólida, no burocrática, intergubernamental y diferente al MRI, para conducir las transacciones de la descentralización.

Varias opciones fueron argumentadas ad hoc al pronunciamiento anterior. Si bien se requieren instancias y equipos negociadores con carácter intergubernamental, habría que pensar en la posibilidad de no crear estructuras paralelas y revisar las funciones de las existentes para fortalecerlas. La decisión es controversial pero, en todo caso, se requiere una reforma en esta materia sin que el gobierno federal renuncie a su responsabilidad de direccionar el proceso.

Transferencias condicionadas y proyectos estratégicos.

En el marco de los asuntos de la coordinación intergubernamental, la transferencia y manejo de fondos desde el nivel central a los respectivos gobiernos subnacionales, cobra importancia singular. En esta materia, existe consenso entre los actores acerca de la necesidad de que las transferencias diferentes al Situado, estén sujetas a proyectos estratégicos específicos como un mecanismo que confiere direccionalidad.

Así, se requiere la vía concertada basada en estudios técnicos que determinen las necesidades territoriales. Ese camino puede apoyarse en incentivos para el uso de fondos, y, en ese marco, deberían revisarse los esquemas del FIDES y de la LAE. En todo caso, cualquier esfuerzo en esta materia supone el manejo de relaciones intergubernamentales que respete la autonomía de cada nivel de gobierno.

Se trata de una materia difícil y compleja que exige la revisión de la arquitectura financiera vigente para la descentralización, razón por la cual es de comprender la íntima relación que existe entre la coordinación / negociación intergubernamental de la federación y el régimen financiero que se establezca.

La coordinación al interior de las entidades federales.

Si miramos al interior de las entidades federales, la dinámica intergubernamental no es menos densa y compleja que la antes aludida. Allí también confluyen los tres niveles de gobierno, con el agravante de que la cercanía entre gobernadores y alcaldes introduce tensiones particulares

La consulta efectuada nos informa que los mecanismos hasta ahora previstos no son satisfactorios. El comité estatal de planificación, tal como ha sido formulado, no cuenta con la simpatía de los diferentes grupos entrevistados. La mayoría casi absoluta opina que resulta una instancia demasiado formal, sin autonomía decisional, pues los delegados del poder central no cuentan con ella y los gobernadores no ven en él el mecanismo efectivo para la coordinación. De esa manera, pocos estados han utilizado al mencionado comité y donde se ha creado, ha dejado mucho que desear.

En ese sentido, opinan algunos, se requiere de una apropiada estructura de incentivos y sanciones que viabilice la conducción en las entidades federales. Habría que apuntar hacia estructuras más simples que haga de la relación entre el estado y el municipio, el eje de la negociación. En este aspecto existe consenso acerca de la importancia de

mecanismos que regulen la gestión Estado – Municipio, que hagan fluida las transacciones entre estos niveles de gobierno y que disminuya la dependencia de la voluntad o el ánimo circunstancial de un gobernante.

El tema de la relación Estado – Municipio, a su vez, requiere una evaluación severa pues se trata de revisar no sólo los problemas coordinativos sino, sobre todo, el objeto de la conducción: las competencias y el financiamiento de los servicios. De allí que, como elemento para la gobernabilidad territorial, estamos frente a un factor estratégico digno de estudio.

En general, el consenso para mejorar el sistema coordinativo de la descentralización es indiscutible. Los actuales mecanismos se encuentran desgastados y de su actualización dependerá, en buena medida, la efectividad de las decisiones políticas y administrativas que tal proceso encierra.

VI.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL PÚBLICO.

La mayor efectividad de un servicio público se encuentra asociada, en buena medida, a la presencia activa del usuario en el control de su prestación. Es el usuario quien determina, organizacionalmente hablando, el grado de satisfacción con el desempeño del servicio. Esta realidad tiene impacto directo en la lógica de un sistema político descentralizado pues la mayor cercanía del ciudadano con el gobernante -provisor de los servicios- introduce una dinámica de premios y sanciones a nivel territorial. En esa dinámica, por una parte, cobra importancia el concepto de desempeño institucional entendido como la vinculación entre las exigencias sociales, la interacción política, el ejercicio del gobierno, las opciones políticas y la implementación, en la cual "las instituciones de gobierno reciben insumos de su entorno social y producen resultados en respuesta a ese entorno... una institución democrática con alto desempeño debe ser sensible y efectiva: sensible a las necesidades de sus electores y efectiva en el uso de recursos limitados para satisfacer esas necesidades" (Putnam 1994: 9). En la otra vertiente, la relación aludida expresa una asociación entre descentralización y democratización, en ese sentido, "al dispersarse y hacerse menores los centros del poder, cada ciudadano tiene potencialmente mayor peso en las decisiones, tanto en su condición de elector como en la de miembro de grupos de presión, movimientos sociales o corrientes de opinión pública" (Gómez Calcaño 1998: 232).

Sea cual fuese la óptica desde donde se perciba la interacción entre los ciudadanos y los gobiernos descentralizados, la participación social se convierte en factor fundamental en la gestión de los servicios públicos a nivel local. De esta manera, se lograría "eventualmente tornar a la burocracia más atenta y responsable a las necesidades de los ciudadanos y aumentar su eficiencia por vía del incremento de las comunicaciones y el ahorro de recursos" (Cunill 1991: 247).

De esta manera no cabe duda sobre la necesidad e importancia de la presencia y el interés ciudadano en la gestión pública territorial. En esa perspectiva fueron consultados

los actores en el presente proyecto, siendo los resultados los que condensa el cuadro N° 6.

En primer término existe una tendencia mayoritaria a reivindicar el hecho de que con la descentralización venezolana se ha incrementado el grado de participación de la población estatal y local. Treinta y seis de los entrevistados estuvieron de acuerdo con tal afirmación, encontrándonos con la mayor proporción de dudas o negativas en el segmento de los investigadores y académicos quienes argumentan acerca de la necesidad de profundizar el conocimiento en esta materia.

Algunos gobernadores electos afirman que, efectivamente, el gobierno se siente más en los estados y, de allí, la población reclama y exige decisiones, siendo este fenómeno muy diferente cuando el gobernador debía remitir las soluciones a los ministerios. En esta nueva realidad, argumentan, es posible establecer líneas más claras para los planes de desarrollo. En algunos estados y municipios el proceso de presencia ciudadana en la gestión pública puede catalogarse como muy bueno si lo comparamos con la situación inicial de la que se partió.

Ahora bien, en algunos casos existen restricciones de índole legal que impiden o inhiben la participación ciudadana, como es el caso de educación. De igual manera, a pesar de las evidencias arriba citadas, algunos actores afirman que tal participación ha sido débil y tímida y, en consecuencia, no es toda la que quisiéramos. "No lleguemos a pensar que estamos en la República Cantonal Suiza", exclamó uno de los investigadores consultados.

Siendo esas las visiones ante el problema de la participación ciudadana, se requeriría del perfeccionamiento de los mecanismos de delegación para el ejercicio de la

CUADRO N° 6

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL PUBLICO DE GESTION

GRUPOS DE ACTORES	6.1. Con la descentralización se incrementó la participación ciudadana.			6.2. Mecanismos de control.				
	SI	NO	NO SE	R	ADM.	PLN.	PRES.	R.C
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes Asambleas Legislativas)	11	2	1	8	7	12	9	7
Funcionarios vinculados a la Descentralización	6			4	2	5	3	3
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	9	2	1	9	4	10	6	7
Investigadores / Académicos	5	2	4	6	5	9	8	10
Funcionarios del Poder Central	5	2	2	4	4	7	6	4
Total	36	8	8	31	22	43	32	31

R Referendum
ADM Administración de los recursos por parte de la población
PLN Participación ciudadana en la Planificación
PRES Participación ciudadana en elaboración del Presupuesto
RC Rendición de cuentas trimestrales

CUADRO N° 6

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL PUBLICO DE GESTION

GRUPOS DE ACTORES	6.3. Es necesario reformar las Asambleas Legislativas.						6.4. El presupuesto público debe ser sometido a consulta amplia.					
	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	10	2	2				10	1	3			
Funcionarios vinculados a la Descentralización	5		1				4	2				
Líderes Nacionales de Partidos Políticos	6	2	4	1			7	2		1		2
Investigadores / Académicos	6	2		1	1		5	1	2		2	1
Funcionarios del Poder Central	5	1		1	1	1	5	2		1	1	
Total	32	7	7	3	2	1	31	8	5	2	3	3

T.A Totalmente de Acuerdo
 D.A De Acuerdo
 R.A Relativamente de Acuerdo
 P.A Poco de Acuerdo
 D En Desacuerdo

supervisión en la gestión pública, pues la organización que soporta a dicha participación sigue siendo precaria. Además, no habrá una presencia pública sólida si continúa vigente la desconexión entre la gestión y el financiamiento de la misma, es decir, la ausencia de una corresponsabilidad fiscal en los territorios.

¿Cuáles mecanismos de control?

Existe también un acuerdo sobre la importancia del control que la ciudadanía debe ejercer sobre los gobernantes y sus ejecutorias. La primera de ellas es, sin lugar a dudas, la elección del gobernante mismo. Sin embargo, se requieren de medios más cotidianos para que el control sea efectivo. En ese sentido, ante la segunda de las preguntas en este tema referido al asunto de los mecanismos para el control, los actores consultados concuerdan con que el principal instrumento es la participación de la ciudadanía en la planificación de las actividades públicas. Al respecto, la presencia ciudadana en la planificación deberá definirse dependiendo de la materia que se trata. Para ello se requiere una delimitación de funciones y competencias que impida las ambigüedades en el ejercicio del control.

Por otra parte, existe un número importante de opiniones favorables a la participación de los ciudadanos en la formulación del presupuesto, pero la misma sólo es factible a nivel de entidades pequeñas y no a nivel estatal. En este caso, es más recomendable el uso de la corresponsabilidad fiscal.

Igual opinión se desprende respecto a la rendición de cuentas del gobernante, la cual complementaría la acción de las contralorías nacional y estatal. En todo caso, es indispensable la precisión de los mecanismos de evaluación y su articulación real con la población.

Contradictoriamente, el mecanismo menos sugerido es el de la administración de recursos por parte de la población. Este puede ejercerse siempre que no sustituya la

responsabilidad del Estado, argumentan algunos de los consultados. Esto es, debe mantenerse la responsabilidad y control por parte de organismos institucionalizados. Para ello, las actuales instituciones deben reformarse.

Las Asambleas Legislativas deben reformarse a fondo.

Una de esas instituciones que debería servir de contrapeso al poder ejecutivo regional son las Asambleas Legislativas. La gran mayoría de los actores entrevistados (pregunta 6.3) coinciden en que se trata de un organismo colapsado, con vicios clientelares que impiden el cumplimiento de su función y, por ende, deben ser transformadas.

En este sentido, se requiere de una reforma en la entidad federal, en su conjunto, limitándose la participación de los partidos políticos. Se trata de un cambio en la cultura política más que en las instituciones; para ello deberían incorporarse cambios sustantivos en las constituciones estatales con la finalidad de incorporar a órganos de la sociedad en el proceso del control. Otra de las medidas es insistir en la uninominalidad, en un esquema donde se impida que los legisladores ejerzan funciones ejecutivas y que, por tal razón, limiten la discrecionalidad en la asignación y distribución del presupuesto.

Si bien algunos entrevistados se inclinan por la eliminación de las Asambleas Legislativas, la mayoría de ellos abogan por su reforma. ¿Qué tipo de cambios se requieren en esta materia?, es la interrogante que debemos responder en los próximos tiempos. Se trata de una necesidad sentida que introducirá cambios en las reglas políticas de los territorios.

Presupuesto y municipio: un canal para la participación.

Efectivamente, las opiniones coinciden en que el presupuesto de los municipios debe ser sometido a consultas amplias. Dicha consulta bien pudiera ejecutarse a través de las parroquias y, de hecho, se vienen realizando experiencias piloto, con apoyo de tecnología informática, para la formulación y control del presupuesto.

Una de las condiciones sugeridas para una efectiva participación en esta materia, es la existencia de información transparente para todos los ciudadanos del municipio. Tal condición hace que la rendición de cuentas no sea un asunto expost y que la población pueda informarse sobre las prioridades y la orientación del gasto.

Ahora bien, la consulta de un presupuesto municipal encierra restricciones que deben estar presentes. En primer lugar, no se trata de una consulta masiva a toda la población pues ésta resultaría inviable. La misma pudiera orientarse más por la vía de las organizaciones civiles existentes en el territorio. En segundo lugar, debe quedar claro que la posibilidad de la consulta amplia estará en función del tamaño del municipio, de allí que deben construirse capacidades diferenciales de gestión para enfrentar el reto de la consulta.

En fin, la presencia ciudadana en el control de la asignación de los recursos del municipio, pareciera una vía conveniente para incrementar las bases políticas de la descentralización. Será posible su desarrollo si superamos las dificultades que en lo práctico supone ese nivel participativo y que no constituya, en consecuencia, una frustración para la población.

Comentarios finales sobre el tema.

Existe un vínculo entre descentralización y participación ciudadana. De ello no hay duda. En Venezuela a raíz de las reformas de 1989, se abrió un camino diferente y de mayor vigor en cuanto a la presencia ciudadana en los asuntos públicos. Por ello, es necesario reconocer que estamos pasando de una condición donde la prevalencia del Estado era absoluta a otra donde la sociedad civil es una necesidad, lo que plantearía un reequilibrio entre el Estado y la sociedad al focalizar mejor los intereses ciudadanos en la gestión pública (Macnado 1998).

Sin embargo, el proceso que se vive no necesariamente genera control y, por lo tanto más democracia. Por los momentos, está por verse la fuerza de la sociedad civil para imponer su discurso ante las decisiones públicas.

La perspectiva de la participación ciudadana y el control en el marco de la descentralización del aparato del Estado, en todo caso, produce una fragmentación territorial de las reivindicaciones que protagonizan los agentes localizados en las ciudades y municipios (Tenti Fanfani 1997: 212). Tal fragmentación es la que deberá ser objeto de estudio y su recomposición podría darnos una nueva visión de la gestión pública descentralizada más asociada a la democratización y la mejor calidad en la prestación de servicios al ciudadano de cada territorio.

VII.- SISTEMA ELECTORAL.

Existe una relación directa entre Descentralización y Política. Por ende, también la hay entre Descentralización y Sistema Electoral. Efectivamente, las reformas que dieron impulso a la descentralización se fundamentaban en una carga profundamente política. Alrededor de ellas se argumentaban que "desde la perspectiva política, la descentralización persigue como objetivo promover el desarrollo político de la sociedad en forma progresiva. La cual, además de permitir una mayor eficacia en el funcionamiento del sector público, contribuiría a ampliar la legitimidad del sistema político (COPRE 1987: 12). Se trataba de un reconocimiento explícito al impacto político del proceso descentralizador, de allí que en la Comisión para la Reforma del Estado se asumiera a la Descentralización, antes que una operación técnica, como un proceso político que perseguía la redistribución del poder en el seno de la sociedad (COPRE 1987: 3)

Pensando en otros términos, el efecto político que la descentralización supone, representa un esquema en el que "la elección de los gobernadores de estado y los alcaldes, constituye un medio indirecto porque regionaliza la política, la hace menos dependiente de las circunstancias vinculadas a la elección presidencial y trae como consecuencia (en el mediano plazo al menos) que se centre la atención en las cuestiones específicamente regionales y locales (Rachadell 1990: 205).

Si bien la reforma del sistema electoral representaba una discusión desde los años 70's cuando se introdujo la elección separada de concejales (1979-1984), la mayor apertura cristalizó en las elecciones de 1989 donde se eligieron por primera vez a los gobernadores, a la nueva figura del alcalde, a los diputados a las asambleas y a los concejales con fórmulas que incorporaban la uninominalidad.

Tal modificación del sistema electoral venezolano, generó un evidente reacomodo en el sistema político nacional en donde "la principal relación entre la Descentralización y los partidos ha sido el obligado reconocimiento de los liderazgos regionales y locales por

parte de las cúpulas nacionales". (Arenas; Mascareño 1996: 81). De esa manera, efectivamente, "se logró en Venezuela la elección de gobernadores y alcaldes, situación que refrescó la democracia cuando ésta vivía su momento de mayor inestabilidad, en el periodo 1989-1992" (Mascareño 1998: 118).

Desde la anterior perspectiva, no cabe duda de la profunda repercusión que poseen los cambios en el sistema electoral del país en la profundización de la descentralización. Por ello, se introdujo el tema en el presente proyecto de manera que los actores pudiesen emitir sus opiniones respecto al alcance del mismo. Lógicamente, su indagación se abordó de manera limitada a través de cinco preguntas claves correspondientes al cuadro de la página siguiente. Los resultados obtenidos al respecto se comentan a continuación.

La elección directa de Gobernadores y Alcaldes: un gran consenso nacional.

Haber arribado a esta elección supuso un gran consenso nacional en los 80's. Diez años después, la consulta realizada a través del proyecto permite arribar a igual conclusión: todos los actores entrevistados, sin excepción, avalan esta elección. Para algunos de ellos, la elección directa representa el mayor logro asociado a la descentralización y uno de los principales aportes para la democracia en los últimos tiempos. De manera que, a partir de allí, deberán impulsarse las subsecuentes reformas a manera de adaptaciones tanto en lo que respecta al periodo de gobierno de estos funcionarios como a la permanencia reeleccionaria en el cargo.

En el primero de los casos, un número importante de los actores entrevistados opinan que el periodo de gestión debe alargarse pues tres años es poco tiempo. Al respecto, existe una propuesta para alargar el periodo de los alcaldes a cuatro años y que había sido aprobada en su primera discusión en el Congreso. En general, ese sería el lapso que cuenta con mayor acuerdo. En todo caso, la reforma pudiera introducirse, cuidando la no coincidencia con las elecciones nacionales.

CUADRO N° 7

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: SISTEMA ELECTORAL

GRUPOS DE ACTORES	7.1. Debe mantenerse la elección directa.						7.2. El período de gobierno debe ampliarse, pues 3 años es poco.						7.3. La reelección debe ser ilimitada.					
	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE	T.A	D.A	R.A	P.A	D.	NO SE
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	14						13					1	9		2	1	2	
Funcionarios vinculados a la Descentralización	6						4			1		1		1		3	2	
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	12						7	3				1		1	5	1	5	
Investigadores / Académicos	9	2					5	2		1		3	3	1	2	2	3	
Funcionarios del Poder Central	8	1					5	2				2	2		1	1	5	
Total	49	3					34	7		2		8	14	3	10	8	17	

T.A Totalmente de Acuerdo
D.A De Acuerdo
R.A Replazamiento de Acuerdo
P.A Poco de Acuerdo
D En Desacuerdo

CUADRO N° 7

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES

TEMA: SISTEMA ELECTORAL

GRUPOS DE ACTORES	7.4. La elección de Concejales y Diputados a Asambleas debe ser uninominal.						7.5. Es conveniente descentralizar el sistema electoral.					
	T.A	D.A	R.A	P.A	D	NOSE	T.A	D.A	R.A	P.A	D	NOSE
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	9		4		1		6	3		2	2	1
Funcionarios vinculados a la Descentralización	4		1		1		1	1			4	
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	2	2	1	1	5	1	2	1	1		7	1
Investigadores / Académicos	1	4	2		2	2		1	3		4	3
Funcionarios del Poder Central	3	1	2		3		2		1		4	2
Total	19	7	10	1	12	3	11	6	5	2	21	7

T.A. Totalmente de Acuerdo
 D.A. De Acuerdo
 R.A. Relativamente de Acuerdo
 P.A. Poco de Acuerdo
 D. En Desacuerdo.

Ahora, respecto a si la reelección debe ser ilimitada como en algunos países, la respuesta obtenida es absolutamente contraria. La vía de la reelección ilimitada en Venezuela encierra riesgos y no es fácil predecir cual sería el comportamiento.

Sin embargo, buena parte de los entrevistados tienden a pensar que alargar la posibilidad de reelección a dos oportunidades pudiera ser saludable al sistema democrático. El cuadro de tiempo con el que se jugaría en una u otra reforma (periodo y número de reelecciones) serían los siguientes:

<u>Tiempo de gestión</u>	<u>Número de periodos</u>	<u>Años de gestión total</u>
3 años	2	6
	3	9
4 años	2	8
	3	12

En el marco restrictivo de las posibles reformas, el tiempo probable de gestión de los gobernadores y alcaldes podría alargarse a un máximo de doce años, con opciones intermedias de ocho o nueve. Los argumentos a favor del alargamiento probable del tiempo de gestión se fundamentan sobre la necesidad de consolidar un programa de gobierno e incentivar una mejor obra en los territorios.

En todo caso, se trata de una reforma controversial pero interesante pues ella introduciría un reajuste en el sistema político nacional.

La uninominalidad de Concejales y Diputados.

Si bien la mayoría de funcionarios territoriales electos se inclinan por la absoluta uninominalidad en esta elección, los dirigentes políticos nacionales y los funcionarios del poder central no se abren totalmente a dicha posibilidad.

La uninominalidad absoluta eliminaría la elección por la vía de las listas cerradas y, en consecuencia, se vulneraría el derecho de las minorías. Varios son los argumentos que

hacen dudar del consenso sobre esta materia: la uninominalidad funciona bien en municipios pequeños pero es problemático en grandes extensiones; a su vez, pudiera aplicarse para la elección de los concejales pero no para los diputados; la uninominalidad individualiza la política y tiende a crear personajes que se convierten en negociantes

En general, las recomendaciones de los entrevistados se orienta hacia el mantenimiento de un sistema mixto que combine la uninominalidad con la representación de las minorías, relación que puede variar dependiendo de si se trata de concejales o diputados a las Asambleas.

Esta es una materia que, junto con el período de gestión de gobernadores y alcaldes, representa el corazón de las elecciones territoriales. En el ambiente se encuentra la reforma, la cual debe abordarse con gran prudencia.

La descentralización del sistema electoral.

Finalmente, en cuanto al tema electoral se refiere, los entrevistados se oponen mayoritariamente a la descentralización del sistema electoral. Esta oposición proviene, sobre todo, de los dirigentes nacionales, investigadores y funcionarios centrales.

Venezuela no se encuentra preparada para un salto como este, pues la descentralización (que supone autonomía) del mecanismo electoral puede resultar peligroso.

En todo caso, es preferible desconcentrar y conferir mayor autonomía a las Juntas electorales regionales y municipales, pero sujetas a un registro único del sistema electoral sin que se vulnere al poder electoral pues éste debe seguir siendo uno solo.

Comentario final sobre el tema.

No cabe duda de la importancia que posee un buen sistema electoral para la descentralización. Con las opiniones de los actores queda demostrado cómo mientras

más cercana sea la elección al ciudadano, mejor funcionará el sistema democrático. En los próximos tiempos será necesaria una profunda discusión sobre los elementos que rodean la elección de gobernadores, alcaldes, concejales y diputados, sus tiempos de gestión, forma de elección y eficacia del aparato electoral. En todo caso, se trata de un proceso en marcha el cual, a pesar de cualquier resistencia, se impondrá como cultura política nacional

VIII.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA DESCENTRALIZACION: BALANCE DE LOS ACTORES.

La Agenda de la Descentralización que pueda proponerse para su discusión, debe orientarse, por una parte, hacia la profundización de aquellos factores que han representado un avance efectivo del proceso y, por la otra, a superar restricciones actuales que representan nudos fundamentales en su desarrollo. Los actores estratégicos entrevistados para el presente proyecto, emitieron sus opiniones de manera abierta sobre las fortalezas y debilidades de la descentralización venezolana. En función de ellas se crearon categorías de situaciones relevantes a partir de las cuales se elaboraron los cuadros N° 8 y 9 de las páginas siguientes. La lectura e interpretación de los resultados permiten vislumbrar cuales son las áreas fuertes y débiles de las reformas emprendidas de acuerdo a la siguiente relación.

a.- Las fortalezas del proceso

Primer nivel: El mejoramiento de las capacidades de gestión de gobernaciones y alcaldías.

Todos los segmentos de actores entrevistados, sobre todo el de los funcionarios electos y de investigadores, coincidieron en que a partir de la descentralización se observa una mejor gestión en gobernaciones y alcaldías. Los principales argumentos se orientan a la reivindicación de innovaciones en la conducción de los gobiernos y una evidente mejora en los servicios previstos a nivel territorial. Todo ello hace pensar que el proceso incentivó una franca modernización de los aparatos públicos descentralizados.

Segundo Nivel: Mejor liderazgo

Es indudable que en el país ha surgido un nuevo liderazgo, más fresco y dinámico, en la escena política. En ello coinciden los entrevistados al haberle conferido a esta realidad un segundo orden de importancia en relación a las fortalezas de la descentralización.

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES
TEMA: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION (FORTALEZAS)

Grupos de Actores	Elección directa de gobernadores y alcaldes	Mejor gestión gobernaciones / Y alcaldías / importantes innovaciones / mejoramiento de servicios / modernización del estado	Transferencia de Competencias	Mayor conciencia/ cambios en cultura política	Detección de responsables/ menor corrupción
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	3	9	2	3	4
Funcionarios vinculados a la Descentralización	3	4	3	2	
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	1	5		2	3
Investigadores / Académicos	4	9	2	1	1
Funcionarios del Poder Central	4	6		4	1
TOTAL	15	33	7	12	9

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES
TEMA: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION (FORTALEZAS)

Grupos de Actores	Mejor orientación de los recursos	Mejor percepción de la población	Relación directa con la población	Mayor y mejor Liderazgos	Descentralización de partidos políticos
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	3	2	9	7	
Funcionarios vinculados a la Descentralización	1		3	3	
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	3	5	5	4	1
Investigadores / Académicos	4	1	6	6	1
Funcionarios del Poder Central	1	2	4	7	1
TOTAL	12	10	27	27	3

**CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES
TEMA: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION (FORTALEZAS)**

Grupos de Actores	Mayor democratización	Regionalismo y sana competencia entre estados	Fortalecimiento del recurso humano en gobiernos	Fortalecimiento de relaciones entre gobiernos	FIDES como experiencia general. Presentación de proyectos
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	2	---	1	---	---
Funcionarios vinculados a la Descentralización	4	---	---	1	2
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	6	3	---	1	---
Investigadores / Académicos	5	2	1	2	---
Funcionarios del Poder Central	3	1	1	1	1
TOTAL	20	6	3	5	3

Una realidad que pudiera resultar obvia se convierte, hoy por hoy, en un aliciente para profundizar las reformas territoriales en Venezuela.

Tercer nivel: Mejor democracia

En este tercer nivel hemos agrupado tres categorías de fortalezas expresadas por los actores estratégicos:

- La relación directa con la población.
- Mejor democratización.
- Elección directa de gobernadores y alcaldes.

En general, existe un reconocimiento a la descentralización como vehículo portador de reformas democráticas pues ella permite un acercamiento del gobernado con el gobernante.

Así, capacidades de gobierno, liderazgo y democracia representan un eje fuerte de la descentralización. Cualquier reforma que se introduzca debe evitar la vulneración de esta plataforma estructurada en nueve años de ejercicio territorial en Venezuela.

b.- Las debilidades del proceso.

Primer nivel: Debilidad de la descentralización como política nacional.

De forma contundente, la mayor cantidad de opiniones acerca de las debilidades del proceso recayeron sobre la evidencia de que la descentralización no se expresa como una política nacional, de Estado, coherente. Varias son las razones que vertebran esta apreciación: por una parte la transferencia de competencias se torna pesada y compleja, dando una imagen de que estamos ante un proceso paralizado que genera frustración; adicionalmente, es evidente la escasa coordinación entre los niveles de gobierno y de éstos con la sociedad civil. Todo ello transmite la sensación de un proceso en marcha con asomos de anarquía. Se trata de una apreciación delicada que exige la mayor atención ya que si esa imagen se adueña de la conciencia

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES
TEMA: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION (DEBILIDADES)

Grupos de Actores	Aumento de tributaciones (alcaldías)	Despilfarro de recursos /aumento gastos de funcionamiento/ corrupción / ineficiencia / poca eficiencia en prestación de servicios y gerencia / dilución de responsabilidades	Tendencia burocrática	Dificultades de transferencia de competencias / paralización del proceso / frustración/falta de política nacional genera anarquía / falta de coordinación efectiva y articulación entre niveles de gobierno y Soc. Civil / FIDES desconectado del proceso
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	1	5	4	11
Funcionarios vinculados a la Descentralización	---	1	1	4
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	---	7	6	1
Investigadores / Académicos	---	3	2	8
Funcionarios del Poder Central	---	3	2	7
TOTAL	1	19	15	31

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES
TEMA: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION (DEBILIDADES)

Grupos de Actores	Paralelismo institucional	No se ha llegado al fondo / mayor conciencia de líderes / mayor incultura política / participación	Población no ha asumido cultura de desarrollo local / no hay presión local	Falta de voluntad política para impulsar proceso / cuantos alcaldes y gobernadores incluyen la descentralización
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	1	4	-----	1
Funcionarios vinculados a la Descentralización	-----	-----	1	-----
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	2	3	1	1
Investigadores / Académicos	3	2	1	-----
Funcionarios del Poder Central	2	4	1	1
TOTAL	8	13	4	3

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES
TEMA: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION (DEBILIDADES)

Grupos de Actores	Falta de control de recursos en gobernaciones y alcaldías	Falta de planificación / poca capacidad institucional	Cientelismo / incremento de empleo / reproducción de vicios del centralismo / poca permanencia de procesos innovadores	Altos costos de negociación intergubernamental
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	1	3	3	---
Funcionarios vinculados a la Descentralización	1	---	1	1
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	4	1	6	---
Investigadores / Académicos	1	2	5	---
Funcionarios del Poder Central	---	2	2	---
TOTAL	7	8	17	1

CUADRO DE OPINION DE LOS ACTORES
TEMA: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION (DEBILIDADES)

Grupos de Actores	Recursos financieros mal repartidos en el territorio / falta reforma fiscal	Poca generación de recursos financieros en gobernaciones y alcaldías / alta dependencia de transferencias	Falta evaluación del proceso	Conflictos laborales / sindicalización
Funcionarios Electos (Gobernadores, Exgobernadores, Alcaldes, Exalcaldes, Asambleas Legislativas)	3	----	----	3
Funcionarios vinculados a la Descentralización	1	----	1	----
Dirigentes Nacionales de Partidos Políticos	3	----	----	1
Investigadores / Académicos	4	4	2	----
Funcionarios del Poder Central	2	1	----	1
TOTAL	13	5	3	5

Persiste, en esta visión, una diferencia de valoración entre los dirigentes nacionales y los funcionarios electos territoriales, a lo cual se suman ahora, los investigadores y académicos quienes ven en el clientelismo un severo problema de cultura política nacional que atenta contra los logros de la descentralización.

Así, la inexistencia:debilidad de la política nacional de descentralización, el despilfarro /burocratización del proceso y el clientelismo vienen a representar el eje de debilidades a ser superadas según la visión de los actores entrevistados en el presente proyecto.

Este resultado expresa un alto grado de coherencia con lo que a diario podemos percibir por los medios de comunicación. Se tiende a pensar que la descentralización genera anarquía y disgregación de esfuerzos, cuando, por lo contrario, se trata de ampliar las bases del poder y profundizar la democracia. Se obtiene con estos resultados, una visión polarizada o antinómica del proceso de descentralización que se expresa en el gráfico siguiente:

<u>Fortaleza</u>		<u>Debilidades</u>
Mayor capacidad de gestión	↔	despilfarro y burocratización.
Mayor liderazgo	↔	clientelismo.
Mayor democracia	↔	no obedece a política nacional coherente.

Tal antinomia está impidiendo posicionar a la descentralización en el eje de la Agenda Nacional. Pareciera que esa reforma sigue siendo más un problema de los gobernadores y alcaldes electos que de la dirigencia colectiva del país. Con esta apreciación, hemos arribado, como conclusión, a la motivación que justificó el desarrollo del presente proyecto. De allí que su objetivo fuese, precisamente, buscar afanosamente la elaboración de una Agenda de la Descentralización que permita insertar al proceso en los asuntos nacionales en el comienzo del próximo siglo.

A partir de los resultados obtenidos de los siete temas consultados y en el balance de fortalezas y debilidades, se presenta, finalmente una base de Agenda para la discusión de cara al país.

IX.- LA AGENDA DE LA DESCENTRALIZACION VENEZOLANA DE CARA AL 2000.

Una Agenda es elaborada a partir de temas que concitan el interés de los convocados a un encuentro específico. Por lo general, no todos los puntos de la Agenda revisten el mismo interés para todos pero, también sucede, siempre existe uno o pocos aspectos que concentran el máximo interés de quienes discuten. En esto de elaborar Agendas Públicas exitosas siempre se aspira una dosis de probabilidad de acierto dependiendo del auditorio al cual se le aplique. A propósito del Auditorio, también es importante decir que, sobre todo, respecto a las decisiones que pudieran asumirse con relación a la descentralización, los auditorios son cambiantes. Por ejemplo, los actores seleccionados que opinan en ese proyecto no necesariamente serán los que incidan en el futuro de las reformas. Esta afirmación la hacemos a propósito de los resultados de la elección nacionales venezolanas de la cual surgieron cambios notorios en la representación de actores con poder decisonal. Esos cambios, obviamente, forman parte de los riesgos en la construcción de Agendas Públicas y, en consecuencia, del grado de probabilidad antes aludida.

Sin embargo, dentro del marco democrático de la sociedad nacional, estamos seguros que los temas tratados en el presente proyecto serán objeto de discusión en cualquiera que fuese la conformación del auditorio y que las variaciones sobrevendrían, entonces, en los énfasis particulares de uno u otro tema. Si seleccionamos el tema de las competencias, la Agenda variaría sobre todo en lo concerniente a los límites que se establecerán entre niveles de gobierno en una potencial reforma de las leyes de Descentralización y de Régimen Municipal. Igual sucedería con el financiamiento, donde la discusión se orientaría hacia el grado de autonomía que se le conferiría a las entidades federales venezolanas en la producción y manejo de sus finanzas.

De tal manera que, con todos los riesgos que supone la elaboración de una Agenda de Asuntos Públicos, el presente proyecto ha arribado a la construcción de un producto, en primer término, de los resultados del instrumento aplicado a partir de la opinión de los

actores estratégicos y, en segundo lugar, de la recomposición de los órdenes y énfasis que compete al equipo investigador.

Esa recomposición, como ya se propusiera, obedece a la detección de las áreas de máximo consenso y de la agrupación de asuntos comunes que ameritan algún tratamiento particular. Así, los puntos de la Agenda se exponen a continuación.

1.- Profundizar el carácter democrático y político de la descentralización.

- a. Es indispensable mantener la elección directa de gobernadores y alcaldes, pues éstos se deben a los electores de su territorio.
- b. Para que dicha regla amplie su efecto como incentivo territorial, será necesario revisar dos elementos vinculados a esa reforma:
 - En primer término, evaluar la ampliación del periodo de gestión hasta cuatro años.
 - En segundo lugar, evaluar la ampliación del número de reelecciones hasta dos.
- c. Una mayor calidad democrática en los territorios vendría dada por una evaluación de la elección de concejales y diputados a las asambleas. Al respecto, conviene revisar:
 - El grado de uninominalidad de estos funcionarios.
 - El control que sobre su gestión pueda ejercer el ciudadano a partir del tipo de elección y remoción.
- d. También se incrementará la calidad democrática a partir de una reforma profunda de las Asambleas Legislativas. Se trata de conferirle una nueva legitimidad a sus miembros que se refleje en una mayor credibilidad en la población.

2.- La otra cara política de la descentralización: el accountability.

Resultan inseparables los temas de elección de funcionarios y el control de su gestión. Media entre ellos los mecanismos de participación ciudadana que puedan convertirse en uso y costumbre para una sociedad. En lo que respecta a la descentralización será necesario:

- a. Afinar e institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana en la planificación de la gestión pública tanto estatal como municipal, que supere la visión de que la sociedad participa en el punto final de la cadena, bien supervisando o administrando fondos públicos.
- b. Sobre todo a nivel de escalas poblacionales pequeñas (municipios o parroquias), conviene impulsar los medios que permitan la participación de la población en las decisiones para asignar o distribuir los recursos.

3.- Mayor precisión competicional.

No está claro y preciso el modo cómo se asignan las competencias a los diferentes niveles de gobierno en Venezuela. Por tal motivo, es recomendable abordar los siguientes asuntos:

- a. Reformar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de los Poderes Públicos, a objeto de revisar la estructura competicional de las entidades federales venezolanas.
- b. Conviene la revisión de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en cuanto a la homogeneización de las competencias municipales. Estas resultan de difícil aplicación por parte de todos los municipios y deberá existir mayor flexibilidad dependiendo de la complejidad del municipio de que se trate.
- c. Entre una y otra reforma, será de interés delimitar las áreas de actuación de la entidad federal y municipal con la finalidad de determinar hasta qué nivel y en cuáles áreas es posible descentralizar cada servicio al municipio.

4.- El manejo de los servicios públicos.

Existe un acuerdo sobre el hecho de que los servicios públicos descentralizados a nivel territorial, en estados y municipios, funcionarán mejor por su mayor cercanía a la población. Se trata, en consecuencia, de buscar caminos que incentiven el incremento de la calidad en la provisión de los mismos. A tales efectos, vanos son los asuntos que forman parte de la Agenda:

- a. Resolver el nudo gordiano de los pasivos laborales en salud y educación para avanzar hacia una descentralización efectiva. Por ello, el ente rector deberá instrumentar un mecanismo que integre a los niveles de gobierno involucrados a objeto de delinear y ejecutar un cronograma que conduzca hacia la total transferencia de estos servicios.
- b. Evaluar la transferencia de la ejecución de los programas sociales a gobernaciones y alcaldías, con la rectoría financiera del gobierno central.
- c. Determinar los niveles de ejecución de la infraestructura social por parte de los municipios en función de sus capacidades de gestión y complejidad de la infraestructura
- d. Profundizar los incentivos para que gobernaciones y alcaldías incrementen su capacidad de gestión de los servicios públicos.

5.- Mecanismos de conducción requeridos para operar las reformas.

Las reformas y cambios hasta ahora requeridos, exigen direccionalidad. Lograrla requiere de mecanismos solventes para facilitar las negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Las propuestas al respecto derivadas de la consulta, son:

- a. Crear una estructura intergubernamental que asuma el espacio de diseño, concertación y resolución de políticas globales necesarias para conducir el proceso de Descentralización. La presencia de los tres niveles de gobierno le confiere confianza en su desempeño y agiliza las decisiones. Al respecto, es

necesario evaluar su estatus jurídico, estructura funcional y equipo humano requerido para el cometido.

- b. Revisar la funcionalidad de la Convención de Gobernadores. Tal como existe no llena las expectativas de los actores.
- c. Analizar la aplicación de transferencias financieras sectoriales asociadas a proyectos estratégicos que vinculados con la vía de la instancia intergubernamental arriba propuesta, pueda incentivar la profundización de los servicios públicos y facilitar la conducción intergubernamental.
- d. Crear mecanismos territoriales con incentivos financieros y de proyectos que contribuyan a una mayor coordinación entre estados y municipios y de éstos con las agencias centrales localizadas en las entidades federales. Se trata de elevar la gobernabilidad en los espacios descentralizados, objetivo que no han logrado los comités de planificación.

6.- Mecanismos de financiamiento requeridos para operar las reformas.

Finalmente, una Agenda para profundizar y fortalecer el proceso de descentralización nacional, exige una base financiera clara y sólida. Los consensos detectados apuntan hacia los siguientes asuntos:

- a. Es conveniente la creación de un mecanismo de financiamiento propio para las entidades federales. Este resultado no representa otra realidad que la confirmación de una tendencia en la reiterada posición de los gobernadores de estado respecto a la creación de tributos propios a través de una Ley de Tributación Regional.
- b. Se impone una revisión del actual rol del FIDES a fin de reivindicar su papel direccionador de las transferencias de los servicios y su consecuente mejoramiento. En ese sentido, habrá que evaluar su vínculo con la instancia nacional sugiriendo como mecanismo de conducción y el origen de sus recursos, si se aprueba la ley de tributación regional.

- c. Paralelamente, habrá de revisarse los criterios del Situado Constitucional y su vigencia en función del volumen de recursos que pudieran ser captados por las entidades federales por la vía de tributación propia.
- d. En ese marco, es necesario revisar el margen de financiamiento de los municipios ante los cambios que producirán las anteriores reformas.
- e. Como apoyo a la arquitectura financiera que se derivaran de las propuestas anteriores, estarían los proyectos multilaterales. Los actores coinciden en que debe profundizarse el grado de responsabilidad de gobernaciones y alcaldías en el manejo y gestión de los mismos, pues ya existen experiencias y caminos exitosos al respecto.

Comentario Final.

La Agenda resultante es una integración de reformas de leyes existentes y creación de mecanismos de gestión que pueden, todas, ser impulsadas en el marco institucional vigente.

Las prioridades de una y otra propuesta estarán en función de la posibilidad de crear consensos en los grupos decisores. Para ello, lo más conveniente es propiciar la discusión abierta en espacios que así lo permitan.

Esa fue la intención original del proyecto. Finalmente, cada aspecto de la Agenda deberá profundizarse y llevarse a un nivel de detalle para sus posibles aprobaciones. Es el trabajo que debemos continuar.

Referencias bibliográficas

- Aghon, Gabriel Intervención en el Seminario "Modelos de Federalismo". Colonia Tovar, Octubre 1994. Mimeo COPRE Caracas, Venezuela.
- Arenas, Nelly;
Mascareño, Carlos Descentralización y partidos políticos en Venezuela. ILDIS, Caracas, diciembre, 1996.
- Ayala Corao, Carlos. La incidencia de la descentralización en la modernización del Estado. En: Descentralización y Modernización del Estado en Venezuela. Procuraduría General del Estado Aragua, Maracay, 1993
- Ayala Corao, Carlos. Naturaleza y Alcance de la Descentralización Estatal. En: Leyes y Reglamentos para la Descentralización política de la federación. Colección textos legislativos N° 11. Caracas, 1994.
- Barrios, Armando Riesgos latentes en el arreglo institucional para la descentralización fiscal en Venezuela. En: Descentralización, Gobierno y Democracia. Carlos Mascareño (coordinador). CENDES – G-Local. Caracas, 1996.
- Brewer Carias, Allan. Prólogo al texto "El Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales". MRI, Caracas, 1983.
- Brewer Carias, Allan. Intervención en el Seminario "Modelos de Federalismo". Colonia Tovar, Octubre 1994. Mimeo. COPRE, Caracas, Venezuela.
- Carmagnani, Marcelo. Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. FCE, 1993. México.
- COPRE Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela. Caracas, Julio 1987.
- Cunill, Nuria. Participación Ciudadana. CLAD, Caracas, 1991.

- De Brito Affonso, Rui. Intervención en el Seminario "Modelos de Federalismo". Colonia Tovar. Octubre 1994. Mimeo. COPRE. Caracas, Venezuela.
- Gómez, Luis. Ciudadanía, sociedad civil y municipio. En: Descentralización. Gobierno y Democracia. Carlos Mascareño (coordinador). CENDES – G-Local. Caracas 1998.
- Linares Benzo, Gustavo. Conflictos interterritoriales e intervención federal. COPRE. 1995. Folletos para la discusión. Caracas.
- Machado, Clemy. Los gobiernos locales. Participación ciudadana y democracia. En: Descentralización. Gobierno y Democracia. Carlos Mascareño (coordinador). CENDES – G-Local. Caracas. 1998.
- Mascareño, Carlos. La descentralización desanimada en busca de un cupo en un proyecto nacional: el caso de Venezuela. Cuadernos Cendes N° 38. Mayo-Agosto 1998.
- Nickson, Andrew. Un análisis comparativo del gobierno local de América Latina. En: Descentralización, Gobierno y Democracia. Carlos Mascareño (coordinador). CENDES – G-Local. Caracas. 1998.
- PNUD; BM; BID. La Descentralización. Diálogo para el Desarrollo. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, 1998.
- Putnam, Robert. Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa. Ed. Galac. Caracas, 1994.
- Rachadell, Manuel. El Sistema Electoral y la Reforma de los Partidos. En: Venezuela, democracia y futuro. COPRE, Caracas, 1990.
- Romero Muci, Humberto. Aspectos tributarios en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del poder público. En: leyes y reglamentos para la descentralización política de la federación. Colección textos legislativos N° 11. Caracas, 1994.

Sánchez Meleán, Jorge.

Descentralización, participación y municipalización.
COPRE-Zulia Maracaibo, 1995.

Tenti Fanfani, Emilio.

Resonancias políticas de la "cuestión social" en América Latina. En: Globalización, ciudadanía y política social en América Latina tensiones y contradicciones. Andrés Pérez Baltadano. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, 1997.

ANEXO N° 1
INSTRUMENTO APLICADO

ANEXO N° 2
ACTORES ESTRATÉGICOS CONSULTADOS

ANEXO N° 1
INSTRUMENTO APLICADO

FONVIS

ILDIS

G-LOCAL

PROYECTO

LA AGENDA DE LA DESCENTRALIZACION
VENEZOLANA DE CARA AL 2000

GUIA DE ENTREVISTA

Mayo, 1998

1.7. Debe modificarse el artículo 229º ^(*) de la Constitución en cuanto a los criterios de distribución del Situado Constitucional?

SI: _____

NO: _____

NO SE : _____

(*) En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: un treinta por ciento (30) de dicho porcentaje, por partes iguales y del setenta por ciento (70) restantes, en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12,5) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (0,5) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15). La Ley orgánica determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La Ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar los límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales. En caso de disminución de los ingresos, que impongan un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente.

2. TEMA: EL SISTEMA DE COMPETENCIAS.

El proceso de transferencia de competencias del poder público, tal y como se prevé en la Ley de Descentralización, supone una negociación entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos Estadales. Esta transferencia, signada por la gradualidad, ha determinado un grado diferencial de avance en el proceso, lo que limita los logros de la descentralización.

Al respecto, indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

2.1. El modo como se asignan las competencias entre los distintos niveles de gobierno está lo suficientemente claro y preciso.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

2.2. ¿Debería reformarse la Ley Orgánica de Descentralización en cuanto al régimen de competencias?

SI: _____ NO: _____ NO SE: _____

2.3. Es necesario aprobar en el Congreso un cronograma nacional de transferencia de competencias, de estricto cumplimiento para el Ejecutivo Nacional y Estatal, que elimine las indefiniciones en esta materia.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se



2.4. Es necesario reformar la Ley Orgánica de Régimen Municipal pues las competencias en este nivel de gobierno son excesivas y confusas.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

2.5. La descentralización de todos los servicios debe ser llevada hasta los municipios.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

3. TEMA: EL FINANCIAMIENTO.

La descentralización sin recursos financieros oportunos, suficientes y bien dirigidos, corre el riesgo de detenerse y revertirse pues a todas luces, pierde su viabilidad. En ese sentido:

3.1. ¿Considera usted conveniente la creación de mecanismos de financiamiento propio para los Estados?

SI: _____

NO: _____

NO SE : _____

3.2. Es necesario introducir una enmienda Constitucional que le permita a los estados poseer un sistema tributario propio. Al respecto, está usted:

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

3.3. La base de rentas de los municipios venezolanos es clara y suficiente, sólo que no hacen uso de ella.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

3.4. La transferencia de fondos desde el nivel nacional a los estados y municipios diferentes al Situado, debe realizarse con condicionalidad absoluta a proyectos de inversión específicos.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

3.5. Es necesario reformar la Ley del FIDES pues su objeto original de financiar la descentralización se ha desfigurado:

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

3.6. La Ley de Asignaciones Especiales es una transferencia no condicionada, que debe ser eliminada.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

3.7. ¿Debe el Ejecutivo Nacional transferir a las gobernaciones y alcaldías aquellos proyectos o componentes financiados por los organismos multilaterales, tales como el proyecto Salud o Educación?:

SI: _____

NO: _____

NO SE : _____

4. TEMA: LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El éxito de la descentralización se asocia, por lo general, al desarrollo y mejoría de los servicios públicos en los estados y municipios. Vamos a revisar el tema.

4.1. Desde 1991, los estados venezolanos han venido gestionando la transferencia de los servicios de salud ante el poder central. Luego de seis años, se ha avanzado sustancialmente en ese camino y hoy los servicios de salud en aquellos estados que han asumido el servicio funcionan mejor que cuando pertenecían al gobierno central.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

4.2. La transferencia de los servicios educativos ha sido difícil, pues hasta el momento ningún estado ha puesto en marcha, de manera efectiva, tales servicios. Esto se debe a la incapacidad y resistencia del Gobierno Nacional para echar adelante estas negociaciones.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

4.3. Los programas sociales manejados tradicionalmente por el Gobierno Central son ineficientes. Sería conveniente que éstos sean asumidos por los Estados y Municipios a fin de que su ejecución se encuentre más cercana a la población.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

4.4. El desarrollo de la infraestructura social en las ciudades y centros poblados, tales como acueductos, cloacas, alcantarillado, aceras, calles, etc., es ineficaz en manos del poder central y de las gobernaciones.

Esta debería ser transferida con sus respectivos recursos a las Alcaldías.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

4.5. Todo servicio público que incida en la vida de los ciudadanos de los estados y municipios, debe ser ejecutado por estos niveles de Gobierno y no por el Gobierno Central. El problema a resolver es el desarrollo de mecanismos para que Gobernaciones y Alcaldías mejoren su capacidad de gestión y, así, garantizar una prestación de servicios con calidad:

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

5. TEMA: LOS MECANISMOS DE COORDINACION DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

La descentralización supone un intenso proceso de negociaciones entre niveles de gobierno. En el caso venezolano se han evidenciado limitaciones para alcanzar acuerdos entre esos niveles y administrar la descentralización con eficiencia. Al respecto veamos las siguientes cuestiones:

5.1. La Convención de Gobernadores es un mecanismo idóneo para conducir las negociaciones de la descentralización.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

5.2. Es necesario crear una estructura institucional a nivel central sólida, estable, no burocrática, que conduzca las transacciones entre los tres niveles de gobierno, diferente al actual papel del MRI.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

5.3. La coordinación de las inversiones entre el Nivel Central y los niveles territoriales es poco eficaz. Es necesario establecer mecanismos de transferencias condicionadas a proyectos estratégicos para que estados y municipios actúen con una mayor direccionalidad.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

5.4. El Comité de Planificación y Coordinación Estatal previsto en la Ley de Descentralización, en sus artículos 25 y 26, es un organismo ineficiente para garantizar la coordinación y negociación de intereses entre el nivel municipal y estatal en cada territorio y de éstos con las oficinas del Poder Central en ese estado.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

5.5 Será necesario crear mecanismos especiales de concertación entre gobernadores y alcaldes en cada entidad federal?

SI: _____

NO: _____

NO SE : _____

6. TEMA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL PÚBLICO EN LA GESTIÓN.

En sus inicios, la descentralización se definió como un proceso político de redistribución del poder concentrado en las cúpulas partidistas y burocráticas localizadas en el centro. En consecuencia, la descentralización debía traducirse en una mayor participación de la población en las decisiones y en el control de los asuntos públicos. Se trataba, en definitiva, de refundar la noción de ciudadanía. Al respecto, revisemos las siguientes cuestiones.

6.1. Con la descentralización, la población a nivel estatal y local ha incrementado su grado de participación, animándose a incursionar en el control de los asuntos públicos.

SI: _____ NO: _____ NO SE : _____

6.2. Para promover una mayor responsabilidad de los gobernadores y alcaldes ante sus electores, es necesario crear nuevos mecanismos de control. ¿Con cuáles de los siguientes estaría usted de acuerdo?

☐

• Referendum

☐

• Administración de los recursos por parte de la población

☐

• Participación de la ciudadanía en la planificación

☐

- Participación de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto

☐

- Rendición de cuentas trimestrales

6.3. Es necesario reformar las actuales Asambleas Legislativas para romper con el control partidista-clientelar de sus actuaciones, evitando con ello la negociación de prebendas en función de la aprobación de determinadas materias.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

6.4. El presupuesto público de las localidades (municipios) debe ser sometido a una consulta amplia con la población.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

7. TEMA: SISTEMA ELECTORAL.

La selección de las autoridades subnacionales y de cuerpos deliberantes es una materia que atañe de manera especial a la descentralización. De allí que sea relevante revisar algunos asuntos.

7.1. Debe mantenerse la elección directa de gobernadores y alcaldes.

Esta ha sido beneficiosa para el país.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

7.2. El periodo de gobierno de gobernadores y alcaldes debe ampliarse, pues 3 años es muy poco tiempo para completar una gestión.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

7.3. La reelección de gobernadores y alcaldes debe ser ilimitada como en otros países. Total, la misma población se encarga de juzgar si estas autoridades se quedan o no.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

7.4. La elección de Concejales y Diputados a Asambleas Legislativas debe ser uninominal.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

7.5. Es conveniente descentralizar el sistema electoral confiriéndole autonomía a cada nivel de gobierno para garantizar la conducción de su proceso.

☐ Totalmente de acuerdo ☐ De acuerdo ☐ Relativamente de acuerdo ☐ Poco de acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ No se

[illegible]

ANEXO N° 2

ACTORES ESTRATÉGICOS CONSULTADOS

Actores	
1.- Gobernadores, Alcaldes, Diputados y otros funcionarios electos.	Cargos ocupados
Francisco Arias Cárdenas.	Gobernador reelecto del Estado Zulia. 1995-1998/1998-2001. Apoyo de Causa R-Copei-MVR.
Saady Bijani.	Alcalde electo del Municipio San Francisco. Estado Zulia. 1995-1999. Copei.
Antonio Casella.	Diputado Asamblea Legislativa Estado Zulia. 1995-1998. Causa R.
Hernán Jiménez.	Presidente Asamblea Legislativa Estado Anzoátegui. 1998. AD.
Guillermo Call.	Exgobernador electo del Estado Monagas. 1990-1995. Secretario de Organización de AD.
Aldo Cermeño.	Exgobernador electo del Estado Falcón. 1990-1995. Secretario de Organización de Copei.
Clemente Scotto.	Exalcalde electo del Municipio Caroni Estado Bolívar. 1990-1995. Dirigente Nacional del PPT.
Aristóbulo Istúriz	Exalcalde del Municipio Libertador, Caracas. 1990-1995. Dirigente Nacional del PPT.
Manuel Narváez.	Alcalde electo del Municipio Arismendi. Estado Nueva Esparta. 1995-1999. Grupo BREAVD.
Ramón Martínez.	Exgobernador electo del Estado Sucre. 1993-1998. MAS.
Orlando Fernández.	Gobernador reelecto Estado Lara. 1995-1998/1998-2001. indep-MAS. Presidente de la Asociación de Gobernadores de Venezuela.
Juan Fernández.	Alcalde electo del Municipio Los Salias. Estado Miranda. 1995-1999. Indep.

Luis Ernesto González.	Gobernador reelecto del Estado Trujillo. 1993-1998/1998-2001. AD.
Fortunato González.	Exalcalde del Municipio Libertador Estado Mérida. 1993-1995. Copei.

2.- Funcionarios vinculados a la Descentralización.	Cargos ocupados
Jorge Sánchez Meleán.	Presidente COPRE – Zulia. 1990-1999 / Miembro del Directorio del FIDES.
Ramón J. Velásquez.	Expresidente de la República de Venezuela. 1993
Gustavo León.	Presidente de la COPRE-Portuguesa. 1995-1998.
Manuel Cols.	Presidente de FUDECO. 1995-1999.
Francisco González.	Expresidente de la COPRE – Trujillo. 1990-1997.
Nelson González.	Contralor del Estado Anzoátegui. 1999.

3. Dirigentes nacionales de partidos políticos.	Partido al cual pertenece
Gustavo Tarre Briceño.	COPEI.
Paulina Gamus.	AD.
José Lira.	CAUSA R.
Edgar Flores.	COPEI.
David Paravisini.	PPT.
Lucas Mateo.	CAUSA R.
Aristides Hospedales.	AD.
Ramón Guillermo Aveledo.	COPEI.
Ali Rodríguez.	PPT.
Orlando Contreras Pulido.	COPEI.
Victor Hugo D'Paola.	MAS.
Pedro Cabello Poleo.	AD.

4.- Investigadores / Académicos.	Cargo ocupado
Clemy Machado de Acedo.	Presidenta de la Fundación Escuela de Gerencia Social
Carlos Blanco.	Expresidente de la COPRE/Director de la Revista Primicia
Gustavo Linares.	Especialista en Descentralización y Derecho Administrativo Profesor UCV.
Trino Márquez.	Expresidente de la COPRE/ Profesor UCV.
Diego Bautista Urbaneja.	Investigador del Instituto de Estudios Políticos UCV
Helia del Rosario.	Directora del CENDES-UCV.
Luis Salamanca.	Investigador del Instituto de Estudios Políticos UCV.
Armando Barrios.	Investigador del IESA.
Angel Mouchet.	Especialista en finanzas municipales.
Manuel Rachadell.	Especialista en Descentralización y Derecho Administrativo. Comisionado de la COPRE.
Rosa Amelia González.	Investigadora del IESA.

5.- Funcionarios de alto rango del nivel central.	Cargos ocupados
Fernando Hernández.	Viceministro de CORDIPLAN.
M. Pérez Segnini.	Directora General de Desarrollo Regional del Ministerio de Relaciones Interiores.
Teodoro Petkoff.	Ministro de CORDIPLAN.
Elena Estaba.	Asesora del Ministro de Educación.
Luis Supelano.	Director General de Descentralización. CORDIPLAN
Mayita Acosta.	Presidenta de Fundacomun.
Maruja Delfino.	Coordinadora de Descentralización Nacional. COPRE.
Marina Mastromauro.	Presidenta del FIDES.
Nirvant Fernández.	Asesor de la Dirección General de Descentralización. CORDIPLAN.