

Los Nuevos Gobernadores

Arturo Sosa A.

A partir de las elecciones directas de los Gobernadores de Estado el pasado 3 de diciembre de 1989 aparece una novedad en el Sistema Político Venezolano. En el artículo de José Virtuoso en este mismo número de SIC se presentan y analizan los resultados electorales. Aquí presentamos algunas reflexiones sobre su significado en el proceso político venezolano y sobre los problemas e interrogantes que presenta para el futuro.

GOBERNADORES EN UNA REPUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La Constitución venezolana de 1961, expresión jurídica del Sistema Político en vigencia desde 1958, establece que la República de Venezuela es un Estado **federal**, cuyo gobierno "es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo" (art. 2º y 3º). Además señala que el pueblo ejerce su soberanía a través del sufragio por los órganos del poder público (art. 4º). Sin embargo, pasaron treinta años sin que se dictara la ley para la elección y remoción de los Gobernadores prevista en la misma Constitución (art. 22º) y acogidos a la disposición de que "mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República", se ha mantenido durante todo este tiempo la figura del Gobernador vinculada casi exclusivamente con el Presidente de la República o con el partido que lo apoya en su gestión de gobierno.

No es el lugar ni la ocasión para una discusión a fondo sobre el calificativo de "federal" que la Constitución asigna al Estado venezolano, pero se impone una breve reflexión al respecto. En su sentido más amplio, la idea **federal** esta relacionada con la concepción dominante en occidente desde el siglo XVII según la cual, la mejor forma de organización social es aquella fruto del consenso entre individuos -pacto social- en la que se establecen vínculos entre instituciones y personas sin sacrificar la identidad indi-

vidual y para garantizar los derechos "naturales" de cada uno. Federal, por tanto, sugiere la necesidad de la distribución del poder en contraposición a la concentración en una sola persona o institución. También sugiere la idea de mantenimiento del pluralismo, es decir, de las peculiaridades individuales o locales en un sistema de relaciones más global.

En lo político, federación indica la división territorial del poder o al menos la existencia de centros de poder real descentralizados. "Democracia territorial" la llaman en los Estados Unidos de Norteamérica. Es decir, la descentralización es un principio básico de la propuesta federal que, además, debe establecerse a través de un auténtico Pacto Constitucional, o sea, una constitución escrita y aceptada por los Estados (localidades) participantes en la federación.

En Venezuela se asocia muy fácilmente federación y democracia territorial a lo que hemos conocido como el fenómeno del *caudillismo*. La mayor parte de los historiadores o comentaristas consideran al *caudillismo* como uno de nuestros mayores males y señalan como uno de los grandes logros del posgomecismo su abolición. A Juan Vicente Gómez, por ejemplo, se lo llama *caudillo* para desacreditarlo, no para alabarlo, subrayando que es el *último caudillo*. Un argumento esgrimido con frecuencia para enfrenar la elección directa de los Gobernadores es el peligro de "regreso" al *caudillismo*. Posiblemente este convencimiento político influyó para que no se legislara sobre la elección de los Gobernadores en todo este tiempo "demo-

crático". Sin embargo, la Constitución mantiene el calificativo de **federal** para nuestro Estado republicano y, si nos la tomamos en serio, esto indica, por lo menos, que la federación es una de las características del proyecto político que guía el desarrollo del sistema político venezolano.

Además, es claro que el eje fundamental de la historia política del siglo XX venezolano ha sido la centralización. Proceso que comenzó con el triunfo de Cipriano Castro a comienzos de siglo al lograr imponer una estructura política subordinada a sí mismo como Jefe de la Causa Restauradora, apoyada en un Ejército Nacional igualmente dependiente de sus órdenes, en el desarme de los caudillos o jefes locales y utilizando ampliamente la subordinación económica de las localidades que significaba el manejo del Situado Constitucional, impuesto por Guzmán Blanco. Juan Vicente Gómez completó esa tarea con la centralización de las finanzas públicas con la "unidad del tesoro", el desarrollo del Ejército Nacional y el crecimiento del Gobierno Central alimentado por los comienzos de la renta petrolera.

Los proyectos políticos surgidos en el posgomecismo, que se proponen como objetivo común la modernización de Venezuela, acentuarán la tendencia centralizadora. El haber convertido, además, a la renta petrolera recibida y distribuida exclusivamente por el Estado, a través del Gobierno Central, hace que el proceso centralizador sea definitivo. El Sistema de Partidos que se establece a partir de 1958 es una forma de gerenciar la modernización centralizada y centralizadora, lo cual se refleja en el desarrollo del Estado (aunque se lo denomine Administración Descentralizada) hasta en la estructura y forma de actuar de los propios partidos políticos y demás organizaciones pactantes.

EL CONTEXTO POLITICO DE LA ELECCION DE LOS GOBERNADORES

Junto con el programa constitucional federal, en los últimos años empiezan a darse en Venezuela condiciones de posibilidad y presiones para avanzar en el camino de la descentralización. El primer gobierno de C.A. Pérez (1974-1979) podríamos considerarlo como el culmen del proceso centralizador. La abundancia de recursos rentísticos, el V Plan de la Nación, la realización de obras, el crecimiento y complejización de la estructura del Estado, muy especialmente de

la llamada Administración Descentralizada ponen de manifiesto las virtudes y defectos del esquema centralista-estatal de desarrollo. En el plano partidista el crecimiento de COPEI y AD, especialmente de este último, como maquinarias nacionales pragmatizadas y centralizadas, capaces de mediatizar cualquier expresión organizativa independiente de otros partidos o independiente de ellos hacen aparecer también los peligros de una hegemonía de esta naturaleza. Igualmente la uniformización de la conciencia y sensibilidad social a través de un sistema educativo que hace caso omiso de las diferencias regionales y de unos medios masivos de información controlados desde el centro e ignorantes de los matices o diferencias propias de la pluralidad local inciden en borrar lo distinto al centro del país, reflejo de lo que viene de los Estados Unidos.

Alrededor de la reforma del Estado y del fortalecimiento de la sociedad civil se han concentrado las presiones para frenar y reorientar el desarrollo centralizador del Sistema de Partidos venezolano. Desde el sector empresarial se habla de la *reducción del Estado* y la *privatización* en un sentido no necesariamente descentralizador-federativo, sino más bien buscando el reacomodo de la hegemonía sobre el Estado centralizado que han tenido hasta ahora los partidos políticos.

La reforma del Estado en una dirección descentralizadora comenzó el proceso insistiendo en un área donde se suponía posible lograr el consenso: la reforma política y, más concretamente, la reforma electoral. La democratización interna de los partidos políticos y la elección por la base y en forma uninominal de los Gobernadores, Alcaldes y Concejales llegó, entonces, a simbolizar los esfuerzos por darle un viraje al proceso centralizador y reorientarlo hacia lo federativo dando algún paso que pudiera, por lo menos, contribuir a la desconcentración del poder político. Para el sistema político y sus actores principales esta propuesta se presenta como la oportunidad de darle un nuevo aire en medio de una situación crítica.

Los obstáculos a este proceso no fueron pocos y vinieron, efectivamente, de quienes se "benefician" de la actual estructura centralizada del Estado y del mecanismo de toma de decisiones del Sistema Político en su conjunto. El modo—ni chicha ni limonada— como se hicieron las elecciones el 3 de diciembre es una muestra de ese forcejeo. Muchos analistas han vinculado el alto grado de

abstención con la insatisfacción de muchos votantes con el resultado de este "round" de la reforma del Estado.

Los primeros Gobernadores elegidos por los ciudadanos representan, por tanto, un paso en la búsqueda de una salida desconcentradora y descentralizadora del poder político. Va en la dirección apuntada en los primeros artículos de la Constitución. Un paso importante, pero frágil que ni siquiera garantiza la dirección que se va a tomar en adelante.

EL GOBERNADOR: JEFE DEL GOBIERNO ESTADAL

Tanto la Constitución (C.N.) de 1961 como la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOT) de 1989 lo definen así: "El gobierno y la administración de cada Estado corresponden a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción" (C.N. art 21º).

La primera característica que emplea la Constitución refleja su espíritu federal. Supone que los Estados son "autónomos e iguales como entidades políticas." (C.N. art 16º) y que en ellos existe un esquema de división de poderes en el cual al Ejecutivo le corresponde el gobierno y la administración. Sin embargo, en la práctica las atribuciones del Estado son la diferencia, o sea, la resta, entre las del Estado Nacional y la de los Municipios. La exposición de motivos de la LOT hacen un suscito, pero dramático diagnóstico de lo que han sido los Estados durante estos años:

... "lucen como verdaderas cenicientas dentro del conjunto de personas jurídico-públicas de carácter territorial, previsto por nuestra vigente organización político-administrativa, ya que mientras la Constitución de la República y las leyes le asignan al Poder Nacional un círculo de competencias desmesurado y, en menor medida, pero con bastante precisión a los municipios, a las entidades federales, el número de materias que se le atribuye es bastante escaso y, dicho sea de paso, prácticamente imposibles las mismas de ser ejercidas por la ausencia de una adecuada autonomía financiera de los estados."

La LOT propone un mecanismo para la transferencia de servicios que hoy presta el Poder Nacional: cuando el Gobernador considere que la administración estatal puede asumir la prestación de un servicio hará la solicitud al Ejecutivo Nacional, oída la opinión de la A-

samblea Legislativa. El Ejecutivo Nacional debe someter esta petición a la aprobación del Senado. El Ejecutivo puede, por su parte, tomar la iniciativa de presentar al Senado una iniciativa de transferencia. Este informará a las Asambleas Legislativas que, previa aprobación del Gobernador, ratificarán o no el acuerdo del Senado (LOT Art 6º y 7º). Pero, se añade otro procedimiento para que el Ejecutivo Nacional pueda reasumir los servicios transferidos (Art 8º). De acuerdo a lo previsto en esta ley cualquier cosa puede pasar: que todo siga más o menos igual. Que algún(os) Gobernador(es) tome(n) iniciativas de transferencia, suponiendo que se de la capacidad de administrar localmente los servicios. Que el Ejecutivo nacional entre en un programa serio de tomar la iniciativa de descentralizar y desconcentrar sus actuales responsabilidades y logre motivar al Senado y Asambleas Legislativas en apoyo a ese proceso. El panorama no luce muy claro. ¿Están, por ejemplo, los partidos AD y COPEI dispuestos a apoyar un programa masivo de transferencias o éstas van a convertirse en uno de los elementos de negociación en el cuadro político nacional?

EL GOBERNADOR: AGENTE DEL EJECUTIVO NACIONAL

Más complicada se ve la situación si recordamos la otra característica de la definición del Gobernador: agente del Ejecutivo Nacional. Aquí se lo define como parte de la estructura centralizada del Estado. La palabra "agente" sugiere, además, dependencia, subordinación a la cabeza del Ejecutivo Nacional. La LOT le dedica un capítulo a esta dimensión de la acción del Gobernador y establece que le corresponde: "...ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional." "Colaborar con el Poder Público Nacional..." "Coordinar la acción de las diversas dependencias de la Administración Pública..."

La importancia asignada por la LOT al Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional es tal que su artículo 31º establece: "El incumplimiento de las órdenes y resoluciones del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 22 de la presente Ley, será causal de remoción de los Gobernadores de Estado, de conformidad con la Ley respectiva."

A esto se suma la fuerza de la inercia. El Gobernador ha sido hasta ahora en la práctica política un agente del Presidente de la República, así se ha visto y se ve

este cargo. Estas costumbres políticas no se cambian de la noche a la mañana en ninguna instancia.

Más aún, esta reconocida dependencia del Gobernador respecto del Presidente de la República le quita fuerza a la acción gubernativa alternativa de los Gobernadores de partidos distintos al del Gobierno y más todavía a quienes fundan su elección en apoyos estatales o pertenecen a organizaciones políticas o civiles distintas a AD y COPEI. Su acción tiene que pasar muchos "filtros" políticos o institucionales (por ejemplo, el Senado) dominados por los partidos del orden establecido, además de tener que vencer la inercia de la historia.

Visto esto tendríamos que concluir que más que una realidad política federal lo que tenemos es un centralismo con consulta electoral local.

LA VIABILIDAD ECONOMICA DE LA GESTION DE LOS GOBERNADORES

La existencia real de una entidad federal y la condición de posibilidad para la gestión relativamente autónoma de un Gobernador tiene que ver con la fuente de sus ingresos. En esta materia los Estados tienen dificultades evidentes. Una buena parte de los posibles ingresos son recolectados y administrados por los Municipios y otra por el Gobierno Central. La base, pues, de su autonomía financiera es precaria en la actual organización económica del país y en la que se puede vislumbrar en el futuro inmediato. La situación económica de la mayor parte de la población y la tendencia al empobrecimiento no permite pensar en aumentar sustancialmente la carga impositiva masiva. Si resultase exitosa la transferencia de servicios a los Estados de allí provendrán ingresos pero fundamentalmente destinados a mantener la prestación de esos servicios.

Los Estados dependen y dependerán del Situado Constitucional, es decir, del Presupuesto Nacional. De los ocho tipos de ingresos que menciona la LOT, cinco son aportes del Poder Nacional hacia los Estados.

La preocupación de quienes redactaron la LOT parece haber sido asegurar un Situado Constitucional suficiente para los Estados y evitar los posibles manejos, presiones y chantajes que el Ejecutivo Nacional pueda hacer a través de él. La Ley establece, en este sentido,

que el Situado Constitucional será del 16% en 1990 y se incrementará en un 1% anual hasta alcanzar el 20% del total de los ingresos ordinarios y extraordinarios que reciba la República (Art 13º). Obliga, además, al Ejecutivo a entregar el "dozavo" correspondiente dentro de los primeros siete días de cada mes (Art 15º).

Los Estados son, además, intermedios entre el Poder Nacional y los Municipios, pues la LOT establece que el Situado Municipal será una partida del Presupuesto de los Estados quienes deben traspasarlo a cada Municipio en los 5 días siguientes a su recepción cada mes (Art 14º). Esta partida será del 10% de los ingresos ordinarios de los Estados en 1990 y se incrementará a razón del 1% anual hasta alcanzar el 20% del presupuesto estatal.

La realidad económica de los Estados en la que más nos aleja del proyecto federal. Pasar de esta realidad a una nueva en la que las entidades federales puedan basar su autonomía en una cierta independencia de sus ingresos supone una decisión política y un proyecto nacional que ni siquiera se ve en el horizonte.

INTERROGANTES HACIA EL FUTURO

Algunos voceros de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), ante la crítica surgida en algunos sectores sobre la realización de las elecciones directas de los Gobernadores sin antes haber dado los pasos para la transformación económica y política de las Entidades Federales, respondieron que se trataba precisamente de crear una presión real para que se pudiera dar de verdad esa transformación. En este sentido nos atrevemos a sugerir algunos puntos que deben considerarse en el debate nacional.

- a. ¿Queremos ser realmente una República Federal? Las afirmaciones constitucionales y la realidad política parecen enviar mensajes distintos. La situación en que hoy se encuentra Venezuela necesita de una discusión a fondo de su proyecto nacional. Es, pues, el momento de plantearse a fondo qué tipo de República democrática queremos y actuar coherentemente en consecuencia.
- b. ¿Debe realizarse una nueva división político-territorial para sus-

tentar esta nueva realidad de la elección municipal y estatal? La ordenación del territorio surge como un problema muy vinculado a la acción de los nuevos Gobernadores. Las enormes diferencias de territorio, recursos naturales, población, infraestructura, desarrollo industrial y comercial, autonomía cultural, etc. existentes entre las actuales entidades federales constituyen un serio obstáculo para la realización de un proyecto federativo.

- c. ¿Los procesos de transferencia hacia los Estados, de desconcentración del Poder Nacional, de Descentralización administrativa y de regionalización, van en la misma dirección? Son procesos que han nacido, bajo el aplauso colectivo, en diferentes momentos de la evolución del sistema político. Se plantea la necesidad de orientarlos hacia el mismo objetivo para racionalizar los recursos y las energías que ellos requieren.
- d. ¿Son capaces los actuales partidos políticos de hacerse portadores de un nuevo proyecto nacional? La campaña electoral que presenciamos no fundamenta el optimismo a este respecto. La actitud real de los partidos frente a la reforma electoral tampoco. Una nueva realidad supone organizaciones políticas capaces de impulsarlas y administrarlas. ¿cuáles son? ¿Existen liderazgos locales alternativos y complementarios?
- e. Los lineamientos y posibles resultados, si tiene éxito, del programa de ajustes del actual gobierno de C. A. Pérez ¿estimula la centralización o favorece el surgimiento de una autonomía económica local?
- f. ¿Cuál es el papel de la sociedad civil en este proceso? La tradición y realidad políticas hacen que los problemas vinculados con la relación Poder Nacional-Estadal y Municipal se quede sólo en el nivel de las decisiones del Estado. La mayor novedad de un proceso como este lo constituye precisamente el cambio de sujeto político y su existencia está vinculada al fortalecimiento de la sociedad civil. La responsabilidad pionera de los nuevos gobernadores elegidos es grande, especialmente para quien no pertenece a los partidos del orden establecido. Deseamos que sea tal su gestión que logre revivir el compromiso con la democratización del sistema político.