

¿Descentralización para qué?

Manuel Rachadell*

En la Constitución que nos rige se menciona el propósito de la descentralización en el Preámbulo y en 12 artículos: 6, 16, 84, 157, 165, 184, 185, 269, 275, 294, 300. Por otra parte, se observa que el régimen adelanta una política de centralización del poder y de la administración que contradicen ese propósito, y que se expresa a través de leyes, decretos, leyes, decretos y vías de hecho, cuya sola enumeración se tomaría todo el espacio de este artículo. Ante esta situación es oportuno que nos preguntemos si existe una razón de fondo para defender la descentralización, vinculada con el interés de todos los venezolanos, o si es una cuestión puramente formal, que se limita a defender la coherencia del ordenamiento jurídico. A estos fines, debemos remontarnos al momento en que surge el proyecto de la descentralización.

El viernes negro de 1983 puso en evidencia una falla fundamental en el funcionamiento del sector público, y el Presidente de la República llamó el año siguiente a una reflexión nacional sobre las medidas a adoptar para hacer a la sociedad más democrática y al Estado más eficiente, a cuyo efecto creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), lo que condujo posteriormente a la formación de Copres estatales. En



los análisis que siguieron se verificó que el Estado venezolano había sido objeto durante más de un siglo de un proceso de centralización, del que no habían escapado los gobiernos democráticos, y que la mayor parte de las decisiones sobre el funcionamiento de los servicios públicos se adoptaban por una cadena de funcionarios que dependían en última instancia del Presidente de la República. Esa estructura del aparato administrativo producía ineficiencia y elevados costos de los servicios, impedía la participación de la sociedad en la gestión y en el control de la actividad gubernamental y creaba las condiciones para el clientelismo y la corrupción administrativa.

Se analizaron casos como el del Hospital Vargas de Caracas, donde se había demostrado que cuando se habían cedido a los administradores de la institución los recursos para comprar alimentos, éstos rendían un 30% más que cuando las compras se hacían centralizadamente para todos los servicios de salud. También se demostró que, por ejemplo, la reparación de los aires acondicionados de los quirófanos se hacía mejor cuando se contrataba a pequeños empresarios de la zona que si se encomendaba a grandes empresas del ramo, todo lo cual evidenció que no siempre la economía de escala es ventajosa. Pero sobre todo, se hizo patente que cuando las decisiones se adoptan en el mismo nivel en que surgen los problemas es



Fue tan alto el prestigio que alcanzó la descentralización, que en la campaña electoral de 1998 los partidos competían entre sí para demostrar quienes eran más descentralizadores.

posible la participación de las comunidades en la gestión de los servicios y se permite el control de los usuarios sobre la gestión pública, y ello se traduce en mayor eficiencia en el gasto público. De allí se llegó a la formulación de una hipótesis general: la descentralización induce el desarrollo de la sociedad civil, lo que, su vez, permite el surgimiento de fuerzas de control, y de esta manera se produce una mayor eficiencia en los servicios públicos y una más amplia satisfacción social. Por ello, la COPRE se dirigió al Presidente de la República en 1987 para expresarle que “es imposible dotar de mayor eficiencia al aparato público o de mayor legitimidad al sistema político sin un fortalecimiento de la capacidad de la sociedad organizada, en sus diferentes ámbitos y esferas, para definir sus prioridades y para controlar la actuación de sus mandatarios o representantes”, puesto que “a una sociedad subdesarrollada en el aspecto sociopolítico corresponde una administración ineficaz y corrupta y un sistema político endeble y, en todo caso, ineficaz” (Lineamientos Generales para una Política de Descentralización en Venezuela).

Bajo esta premisa –y no siempre con la aquiescencia del poder– se cumplió en la última década del siglo XX un proceso de descentralización que tuvo como fundamento el desarrollo de las disposiciones constitucionales sobre el federalismo y la descentralización, que se tradujo en la elección de gobernadores y alcaldes y en la transferencia de competencias, de servicios y de recursos del Poder Nacional a los estados y municipios, en una primera etapa, y a la sociedad civil en una segunda.

A pesar de que el funcionamiento descentralizado de la administración no se

cumplió sino parcialmente, una evaluación de los resultados obtenidos permitió que, en un estudio realizado conjuntamente por el Banco Mundial, el BID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se emitieran en 1998 los siguientes conceptos: “Desde el punto de vista político, la elección de los gobernadores y alcaldes ha inducido al surgimiento de un nuevo liderazgo, a una regionalización y a una municipalización de la vida política, con sus características particulares, a menudo muy diferentes de las que se observan en el ámbito nacional. Desde el punto de vista administrativo, se ha puesto en evidencia la existencia de una importante capacidad para manejar recursos, proyectos y programas –aún no desarrollada a plenitud– y, en general, se observa una mayor satisfacción del ciudadano con los servicios públicos. Se han generado también nuevas organizaciones y formas de participación ciudadana y del sector privado que apuntan al desarrollo de una institucionalidad más eficiente”.

Fue tan alto el prestigio que alcanzó la descentralización, que en la campaña electoral de 1998 los partidos competían entre sí para demostrar quienes eran más descentralizadores. Y el apego de la población a las conquistas de la descentralización impulsó al Presidente que se estrenaba en sus funciones a elaborar un proyecto de Constitución, bajo el título de Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la Quinta República, en el que la descentralización ocupa un lugar esencial. Sobre esta base, los constituyentes de 1999 consagraron en forma enfática y reiterativa un conjunto de disposiciones en favor de la descentralización, como no se ha hecho hasta ahora en ninguna constitución del mun-

Desde los inicios del régimen actual ha quedado evidenciado un propósito deliberado y constante de centralizar los servicios públicos en organizaciones que, directa o indirectamente, dependen del Presidente de la República.

do. En el ámbito de la salud, para seguir con el ejemplo, se dispuso en la Ley Fundamental que “Para garantizar el derecho a la salud el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo...(art. 84).

II

Desde los inicios del régimen actual ha quedado evidenciado un propósito deliberado y constante de centralizar los servicios públicos en organizaciones que, directa o indirectamente, dependen del Presidente de la República, sin tomar en cuenta las disposiciones constitucionales en sentido contrario. En el área de salud se comienza desde el principio a revertir las medidas adoptadas para descentralizar los servicios, y el modelo que sigue el gobierno es el de la Ley del Servicio Nacional de Salud, de 1987, conforme al cual se transfieren a la administración central todos los servicios de salud que existen en las gobernaciones de los estados, los municipios, los institutos autónomos, las empresas del Estado, las fundaciones públicas y las universidades nacionales, y estos organismos quedan obligados a entregar al ministerio del ramo las partidas presupuestarias que destinaban al financiamiento de esos servicios.

En particular, mediante el decreto N° 5.836, del 28/1/2008, se dispone la creación del Sistema Público Metropolitano de Salud, con lo cual se sustraen –ilícitamente– los establecimientos de salud de la Alcaldía Metropolitana (hospitales y ambulatorios que habían sido de la Gobernación del Distrito Federal) y se los adscribe a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República. Pero luego, en forma contradictoria, el 1/7/2008 se dicta el decreto N° 6.201, por el cual se decide la Transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud de los Establecimientos de Atención Médica adscritos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas. Al parecer, no importa al organismo del cual dependan los servicios, con tal que estén a cargo de funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y este esquema se repite con relación a los servicios públicos de educación, de policía, de puertos, de aeropuertos, de aprovechamiento de vías terrestres y en muchos otros.

III

Cabe entonces preguntarse ¿centralización para qué? Pues justamente para alcanzar propósitos contrarios a los de la descentralización: para impedir el desarrollo de la sociedad civil, para entronizar el clientelismo, el personalismo y



El tiempo ha llegado que discutamos en todo el país sobre el futuro de nuestras instituciones y nos interroguemos: centralismo o descentralización ¿para qué?

la corrupción en el funcionamiento de los servicios públicos, para hacer imposible el control de la sociedad sobre el aparato público, para simular esquemas de participación, cuando todas las decisiones dependen del Presidente de la República, quien no las consulta ni con sus más allegados.

Antes nos referimos al personalismo, y en efecto: el Presidente presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto de reforma constitucional para crear unas instituciones en las cuales imperaba la discrecionalidad del primer mandatario, y ese esquema estaba destinado a pervivir mientras durara su mandato, que se prolongaría sin más límites que sus posibilidades físicas de mantenerse en el poder. Es evidente que no se trataba de un marco institucional que pudiera regir en el post-chavismo, pues las propuestas rechazadas en el referendo del 2 de diciembre pasado estaban diseñadas como un retrato hablado del actual jefe del Estado.

Pues bien, el centralismo que se impone en Venezuela en violación de la voluntad popular es un instrumento para someter a las personas y a las instituciones a las decisiones de un individuo que aspira a hacerse reelegir indefinidamente, apoyado en el manejo sin controles de la Hacienda Pública, e inflada ésta por los altos precios de los hidrocarburos.

Pero el tiempo ha llegado que discutamos en todo el país, en todas las regiones, en todas las comunidades, sobre el futuro de nuestras instituciones y nos interroguemos: centralismo o descentralización ¿para qué? Los resultados del 2-D nos autorizan a pensar que el nivel de desarrollo de la sociedad civil es superior al que suponen los partidarios del régimen, y en tal sentido consideramos que las elecciones de noviembre próximo pueden convertirse en un referéndum entre centralización o descentralización.

* Doctor en Ciencias Políticas