

Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela

José Ramírez Medina

Universidad de Oriente Núcleo Sucre, Cumaná, Venezuela

Resumen: Este artículo presenta un esbozo de un conjunto de hechos históricos ocurridos en el transcurrir de los siglos XIX y XX, concebidos como antecedentes de la descentralización en Venezuela. Esos acontecimientos son interpretados y analizados dentro del amplio contexto político de la organización y consolidación del Estado, desde los inicios de la República en el siglo XIX hasta la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984.

Palabras clave: Federalismo, regionalización, descentralización, Estado, modernización, desarrollo.

Abstract: *This article presents a sketch of a joint of historical events who happened in the course of the XIX and XX centuries and these are conceived as antecedents of Venezuelan decentralization. Those events are interpreted and analysed within the wide political context of the organization and consolidation of the State from the beginnings of the Republic in the XIX century until the creation of the Presidential Commission for the Reformation of the State (COPRE) in 1984.*

Key words: *Federalism, regionalization, decentralization, State, modernization, development.*

Introducción

Desde las últimas décadas del siglo XX —época de retos e imprescindibles transformaciones políticas para los Estados latinoamericanos— las alianzas hegemónicas entre las cúpulas partidistas y las burguesías criollas aceptaron la urgente búsqueda de propuestas y estrategias de participación democrática diferentes a las del convencional modelo del sistema político representativo. Dentro de este marco de referencia histórico, se presenta aquí un esbozo de los antecedentes de la idea política de *descentralización* del Estado en Venezuela; acontecimiento acelerado en los planes concebidos bajo los paradigmas ideológicos del neoliberalismo y de la globalización. En tal sentido, el objetivo fundamental es demostrar que esa reforma debe ser vista y analizada más allá de la creación de la Comisión para la Reforma de Estado (COPRE), o de la aprobación de la Ley orgánica de

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela", Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público en 1989, como suele predominar en la literatura sobre el tema.

La comprensión y explicación de las reformas del Estado en la segunda mitad del siglo XX, también exige una revisión mínima del caso venezolano dentro de un macro contexto histórico. Por una parte, es necesario tener presente las exigencias de los centros mundiales del capital debido a las relaciones entre ambas partes. No es desconocido que desde las metrópolis y sus corporaciones siempre se han establecido lineamientos para las naciones subordinadas a éstas, mediante agendas por cumplir bajo coacción económica, y el periodo venezolano abordado aquí estuvo matizado de esas presiones. Por otra, en un nivel regional, Venezuela pertenece al bloque de naciones latinoamericanas, unidas por amplias razones geo-espaciales, históricas, culturales y políticas. No obstante las particularidades de cada país, la América Latina comparte un perfil histórico con síntomas y soluciones similares a sus problemas del desarrollo. En ese sentido, las reformas del Estado aplicadas aquí en esos años finiseculares no fueron una excepción o hecho aislado en el marco latinoamericano.

Esta visión de ese dilatado y grueso problema sociohistórico se logró mediante una investigación documental y bibliográfica, y se obtuvo como principal resultado una explicación lógica y analítica que ubica los antecedentes de la descentralización en un remoto tiempo del acontecer histórico venezolano, mucho más allá de lo convencionalmente considerado. Metodológicamente, desde su inicio, el trabajo se orientó con la agenda general de procedimientos de las ciencias sociales y de la historia en particular; es decir, se partió de la ubicación del problema, se definieron objetivos, se hizo el arqueológico de fuentes de donde se obtuvo la referencia teórica y los datos—todos de carácter cualitativo—. Estos fueron sometidos a su análisis crítico y comparativo, y procesados según el esquema lógico de trabajo concebido.

La exposición de resultados se inicia con una revisión teórica básica de la regionalización y la descentralización, ejercicio ineludible en el quehacer científico que permitió ubicar el origen de estos planteamientos y propuestas para el desarrollo dentro del mundo de las ideas. Luego se realiza una síntesis de los antecedentes hallados en el contexto venezolano desde el siglo XIX, aspecto importante para

rescatar el olvidado carácter de totalidad, propio del acontecer histórico social, y para demostrar la presencia del hecho mucho antes del momento de su institucionalización. Después se hace una explicación de la regionalización como antecedente inmediato dentro de las reformas y políticas del Estado, concebida y aplicada bajo los postulados de la planificación. Por último, se aborda el tema de la descentralización planificada como nódulo temático, donde se presenta una síntesis de las condiciones históricas en las que surgió y se adoptó como estrategia para la reforma del Estado.

Dos inexcusables aclaratorias. Primera, producto del ejercicio de la docencia, este ensayo fue concebido más como documento básico para la enseñanza en disciplinas de las ciencias sociales, donde los pensa de estudio contemplan el tema como parte de sus objetivos, antes que como nueva fuente para la investigación. Segunda, el contenido de este artículo es resultado parcial de una investigación sobre los avances de la descentralización logrados en el Estado Sucre entre 1990 y 1998, cuando los gobiernos regionales de Eduardo Morales Gil y de Ramón Martínez Abdenur hicieron presión ante el poder central para la transferencia de algunas funciones del Estado y su gobernabilidad.

Estrategias para el desarrollo

La estabilización de las naciones latinoamericanas bajo el modelo del Estado de Derecho Liberal es producto de un dilatado y traumático proceso de más de cien años, llenos de contradicciones de clases. Ese amplio contexto histórico fue considerado por el sociólogo mexicano Agustín Cueva como fase de "anarquía" en el Estado, y sus características estuvieron determinadas por las condiciones de la formación económico social (1978: 31-47); mientras que en los postulados del desarrollo y del subdesarrollo el elemento teórico central para la comprensión y análisis de ese mismo proceso, es la aplicación de la categoría "crecimiento" (Sunkel y Paz, 1979: 29-32), para identificar así un marco geo-sociohistórico cuyo modo de producción predominante fue el precapitalista primario exportador.

En el lenguaje de la periodización histórica nos estamos refiriendo a un imbricado periodo comprendido entre 1830, año referencial para ubicar la culminación de las guerras de emancipación, y la finalización de la Segunda Guerra Mundial en 1945. En esos 115 años, las repúblicas hispanoamericanas transitaron de la "anarquía" a la modernidad burguesa, del precapitalista "crecimiento hacia fuera" a un

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela", Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

presunto capitalismo de "crecimiento hacia adentro", y todo dentro de un permanente debate político entre los partidarios del régimen federalista con los del centralismo; enfrentamiento ideológico sobre el modelo para el *proyecto nacional* de las elites y clases hegemónicas; tal como lo concibe y define Germán Carrera Damas (1991: 65). Sin embargo, cabe aclarar que la transición de uno a otro estadio de evolución histórica en estas repúblicas ocasionó una formación societal dispareja, donde la delantera perteneció a Estados construidos sobre la base de sociedades indígenas agrícolas y mineras, como México, Chile y el Perú; mientras en la cola, y con retraso, se insertaron a la dinámica del capitalismo mundial, ya imperialista del siglo XX, los países conformados sobre la base histórica de antiguos pueblos prehispánicos recolectores, cazadores y pescadores, como Bolivia, Ecuador, Venezuela y los caribeños insulares (Sunkel y Paz, 1979: 304-306).

Hablar en perspectiva histórica de la regionalización y de la descentralización, implica recordar someramente estos aspectos claves del proceso sociohistórico latinoamericano, vistos y analizados hasta la década de los ochenta del siglo XX a la luz de paradigmas hoy emulados, pero que en su momento aportaron bases teóricas significativas para un análisis crítico y transformador, hasta entonces desconocidos por el predominio del conocimiento positivista; mediante los cuales se llegó a la concepción de la teoría del desarrollo, la regionalización y la descentralización que ahora, en el escenario del neoliberalismo y de la globalización, se reconceptualizan como propuesta para la inserción al capitalismo sin fronteras del nuevo milenio.

Aparentemente la regionalización y la descentralización en los planes para el desarrollo significaron en su tiempo novedosas estrategias de transformación societal modernizantes, a partir de los estudios realizados por los científicos sociales y técnicos al servicio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dirigidos en su esplendor por Raúl Prebisch. El conjunto de ideas sobre una nueva visión global del subdesarrollo concebido como el "sistema centro-periferia" se da a conocer inicialmente en documentos de la CEPAL como "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", y el "Estudio económico de América Latina", ambos publicados en 1949 y 1950 (Rodríguez, 1984: 19). A partir de ese cuerpo ideológico se fue perfeccionando el modelo teórico aplicado para impulsar el desarrollo de los países periféricos

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela",
Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX, siendo la regionalización la estrategia inicial para alcanzar los objetivos propuestos.

Según Juan Mario Vacchino (1981: 38-39), la regionalización se nutre del pensamiento estructural sobre el continentalismo de A. Marchal y del mundialismo de F. Perroux, donde la región es equivalente a

... un espacio polarizado o de un campo de fuerzas económicas, con un núcleo o polo generalmente una gran ciudad que se transforma en centro de producción y de intercambios de bienes y servicios y que se caracteriza porque la intensidad de las relaciones en el interior es superior a la externa...

De allí la conocida meta de generar polos de desarrollo con la implementación de la planificación, al punto que durante la década de los sesenta y parte de los setenta la teoría de los polos de crecimiento y la estrategia del desarrollo polarizado reinó sin oposición en América Latina (Barrios, 1984: 168).

En Venezuela, esta transformación regionalizadora tiene antecedentes históricos inmediatos en los pre-proyectos o primeros planes de industrias básicas, concebidos en los días del gobierno cívico-militar provisional presidido por Rómulo Betancourt, entre finales de 1945 y comienzos de 1948; los cuales fueron continuados durante el breve gobierno de Rómulo Gallegos (Howard, 1984: 230-233), y ejecutados bajo el régimen militarista y dictatorial de Marcos Pérez Jiménez, especialmente entre 1954 y 1957, impulsados entonces con la consigna ideológica del "Nuevo Ideal Nacional" (Rincón, 1982: 91-106). Luego, los líderes de los partidos políticos y los candidatos presidenciales ratificaron la imperativa modernización societal en sus acuerdos de 1958, conocidos como Pacto de Punto Fijo y Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno (López y Gómez, 1989: 71-74).

En ese contexto histórico de transición política aparecen en el escenario del Estado venezolano las novedosas estrategias para la materialización de la modernización societal, que en los primeros años de democracia puntofijista se implementaron con la adopción de la planificación. Primero surgió la regionalización planificada, cuando el Petro-Estado fue un consistente e inquebrantable aparato de dominación sustentado en la caudalosa renta fiscal petrolera; entonces se trataba de una regionalización básicamente para la explotación de

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela", Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

los abundantes recursos naturales generadores de una renta administrada y distribuida por parte del gobierno central (Quirós, 1994: 2-2). Después, con el reconocimiento y aceptación de la crisis del modelo de desarrollo por la pérdida de dinamismo expresada en síntomas como una balanza de pagos negativa, disminución de la inversión privada y la aplicación de políticas contractivas (Gil, 1992: 304-307), se recurrió —durante el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989)— a la magia de la regionalización descentralizada o “Reforma de la forma federal del Estado”.

En síntesis, ante la quiebra del Estado centralizado la alternativa es la descentralización, y la regionalización se ajusta a ambas situaciones de dominación social favorables a las elites y a los poderes sociopolíticos y económicos en Venezuela; todo en búsqueda de un anhelado desarrollo económico y social que no llega y mucho menos se homologará al de los países centro.

De las autonomías regionales a la planificación del desarrollo

Antes de presentar la regionalización y descentralización, conviene hacer un poco de historia para demostrar que estas estrategias de planificación tienen raíces en el escenario venezolano; entendidas como postulados de los partidos enfrentados por la organización del Estado republicano, y no como elementos de una teoría económica para el desarrollo.

El objetivo de las luchas políticas durante el siglo XIX entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas, no era ceder mayores funciones gubernamentales del Estado central a los gobiernos regionales; sin embargo, en la práctica éstos forcejearon por mayor autonomía. En un plano más político que económico, algo similar a lo que hoy es regionalización y descentralización, en aquella centuria fueron las banderas del federalismo liberal en contraposición al centralismo conservador, en esa eterna lucha entre las oligarquías: la caraqueña por someter las regionales o provinciales e imponer su hegemonía, y éstas por defender sus espacios de poder y sus prerrogativas (Carrera, 1988: 5-10; Urbaneja, 1988: 20-23; Urdaneta, 1992: 13).

Ya avanzado el siglo XX, los partidos políticos modernos asumen el reto de modernizar el Estado nación y de apuntalar la democracia representativa burguesa, y lo logran; entre otros factores, con la

planificación del desarrollo como estrategia fundamental aceptada e incluida en pactos y en el consensualismo (López y Gómez, 1989: 24-61; Urbaneja, 1994: 22). Pero la posibilidad de sembrar un proyecto nacional durante el siglo XIX sobre las ruinas del Estado monárquico colonial se hizo con guerras civiles y caudillismo, y en ese proceso decimonónico aparece una forma de regionalismo y descentralización en las autonomías regionales propuestas y defendidas por el federalismo liberal, *dejando bien claro que sería históricamente absurdo pretender homologar ambos procesos*. En voz de Juan Antonio Sotillo, citado por Dolores Bonet, máximo caudillo oriental y segundo nacional, después de Juan Crisóstomo Falcón, "...eso de federación era que los barceloneses mandaran en Barcelona, los maracuchos en Maracaibo, los corianos en Coro y así sucesivamente" (1964, V. I: IX).

En el marco de antecedentes a un modelo de Estado descentralizado en las autonomías federales del siglo XIX, conviene aclarar que en la práctica los gobiernos de la federación actuaron en una profunda contradicción de principios, por cuanto ejercieron un marcado centralismo. Sobre esa realidad, Brewer-Carías y N. Izquierdo (1977: 9) afirman:

Se puede decir que en el mismo momento en que se consolida la Federación en Venezuela, en 1864, paradójicamente comienza un proceso de centralización estatal, de manera que la Federación no resuelve el problema, sino más bien lo acentúa. Hemos creado en esa forma, unas estructuras federales, teóricamente como unidades autónomas, que son los Estados, pero que han contribuido al centralismo por su inoperancia.

También es ineludible recordar en este esbozo la importancia de la evolución constitucional, porque ese ha sido el principal escenario para el debate e implantación de las ideas sustentadoras de la nación, el Estado y sus modelos de desarrollo, a lo largo de las casi dos centurias de vida republicana. Así, encontramos que en las sesiones de la Asamblea Constituyente de 1811 se produjo la primera confrontación por una república federalista, centralista o centro-federal y, siguiendo los esquemas eurocéntricos del Estado de Derecho surgido de la revolución burguesa, se adoptó y adaptó la primera opción (Banko, 1996: 22; Rivero, 1988: 16); modelo cuestionado por Bolívar como causa de la pérdida de la Primera República. En adelante, las sucesivas reformas constitucionales repiten con mayor o menor intensidad la disputa entre los partidos para decidir una configuración en el orden so-

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela", Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

cietal, donde el punto de honor siempre fue la defensa de los intereses de las oligarquías de turno en el poder.

Mención especial merece la Constitución de 1864, pues ella fue producto del triunfo de la Revolución Federal, inspirada en la justicia social y en la equidad de la propiedad territorial agraria propugnada por Ezequiel Zamora —caudillo liberal muy recordado en nuestros días—, pero lamentablemente el poco interés del Presidente Juan Crisóstomo Falcón por los asuntos del Estado, la ignorancia política en la mayoría de los líderes nacionales y regionales, los incesantes conflictos armados y las consecuencias del caudillismo, hicieron fracasar ese proyecto orientado hacia la autonomía regional de aquel entonces (Morón, *s.a.*, vol. I: 427-428; Frankel, 1992: 157-159; Banko, 1996: 193).

También deben incluirse en este recuento histórico algunas características del sistema político en los primeros cuarenta y cinco años del siglo XX, iniciados con la llegada de los andinos al poder en 1899, comandados por Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez. En general, se produjo en ese periodo una transformación en el Estado que incluyó el sistema político y el modelo de desarrollo, cambios logrados, en parte, por el afianzamiento de un régimen político autoritario y personalista sin libertades ni comparación en el proceso histórico; donde la dictadura fue la base de apoyo a las alianzas hegemónicas de clases con el predominio aún de la oligarquía terrateniente que controló el poder en esos años.

En ese periodo comprendido entre 1899 y 1945, el cambio en la orientación del proyecto nacional fue radical, de la *Federación* se pasó a la *unificación*, que en términos del sistema político significó la centralización y la pérdida de autonomía de las regiones. Pero lo significativo de esa época fue las reformas del Estado; por ejemplo, durante la Presidencia Provisional de Victorino Márquez Bustillo, comprendida entre 1915 y 1922,

... se realizaron profundas y benéficas transformaciones en la estructura del Estado venezolano, sin la ayuda de la COPRE. Mientras Gómez terminaba de liquidar a los caudillos y los partidos, Román Cárdenas creaba la Hacienda Pública, Félix Galavis sentaba las bases de un Ejército profesional y permanente, y Gumersindo Torres, las de la emergente industria petrolera... (Olavarría, 1998: H-5).

Se mantuvo el Estado oligárquico pero sin guerras civiles ni caudillos, no obstante no desaparecieron las manifestaciones de descontento

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela",
Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

y de oposición al régimen (Ramírez, 1994). La ejecución de abundantes y significativas reformas cambió la imagen del antiguo Estado rural por la de uno moderno, y ocasionó lo que Elías Pino Iturrieta (1988) llama "Meter a Venezuela en cintura", especie de "paz social" exigida por los intereses foráneos.

En definitiva, durante ese tiempo de dictadura gomecista, el Estado y el crecimiento de la economía avanzaron por el camino de la unificación y de la centralización, presentándose a mediados de siglo un cuadro histórico anacrónico a la dinámica del capitalismo mundial, anclado a los intereses de la vetusta oligarquía terrateniente, e inoperante para una modernización burguesa y desarrollista, conformando así las condiciones históricas objetivas y subjetivas para la implementación de una planificación del desarrollo que conllevó a la regionalización y posterior descentralización.

Regionalización para acelerar el desarrollo

Todavía no se había juramentado Rómulo Betancourt como Presidente de la República cuando se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (COORDIPLAN), por el decreto Ejecutivo núm. 429, del 30 de diciembre de 1958, con lo cual se ayudó a legitimar y conformar el orden normativo básico para el futuro modelo económico. Desde entonces, la modernización del Estado continuó acogiendo la tendencia secular latinoamericana de implementar los lineamientos teóricos de la CEPAL para el desarrollo. Los objetivos y alcances de esas transformaciones, favorables a las elites y poderes insertados en el régimen político, se prevén en los planes de la nación y en otros documentos similares y/o complementarios de entes e instituciones públicas y privadas; mientras que la regionalización se aplicó simultáneamente como estrategia central para fomentar el anhelado desarrollo integral y para mejorar la administración pública.

En sí, la regionalización ha sido una estrategia de modernización societal, y Brewer-Carías e Izquierdo (1977: 12) la conciben como una política para:

... acelerar el desarrollo integral y armónico, mediante la ordenación regional de las actividades de la Administración Pública en sus tres niveles: nacionales, estatales y municipales. Además, busca establecer la participación de los Estados y Municipalidades en el proceso de desarrollo nacional, lograr una mayor eficacia de las acciones nacionales a nivel regional promoviendo la

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela", Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

descentralización y atenuando los inconvenientes del carácter centralista del Estado en Venezuela...

Históricamente, este es el esquema básico del desarrollo para los primeros veinticinco años de la democracia puntofijista comprendidos entre 1959 y 1984, cuando la renta petrolera cubría las demandas de un modelo construido sobre las bases de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), para un Estado con un "...modelo de régimen estatista, intervencionista, paternalista, populista, dadivoso, imprevisor y contradictorio..." (Uslar, 1994: A-4).

Desde los inicios de la democracia representativa en 1958 hasta la década de los ochenta, la regionalización se implementó en dos direcciones simultáneas y complementarias; una, a través de los proyectos ministeriales, promulgación de decretos presidenciales y las orientaciones de planes nacionales; y dos, con la creación de corporaciones encargadas de promover todo lo relativo al prometido desarrollo socioeconómico regional.

Sin tomar en cuenta las zonificaciones hechas por ministerios e institutos públicos todavía en tiempos de dictadura perezjimenista, la regionalización democrática se inicia en 1960 con un decreto del Ministerio de Obras Públicas, donde se delinearon las regiones Central, Occidental, Sur-Oriental y Meridional. Luego aparece el Decreto Presidencial núm. 72, en junio de 1969, firmado por Rafael Caldera, donde se insistía en que la acción Administrativa Nacional se haga uniformemente a nivel regional (Brewer-Carías e Izquierdo, 1977: 13), y fijaba como regiones administrativas del país la Capital, Central, Centro Occidental, Zuliana, de Los Andes, Nor-oriental y Guayana; además previó la creación de distintos niveles de coordinación y planificación para ejecutar esa propuesta de regionalización, especialmente las Oficinas de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN). Ese decreto fue derogado por el núm. 929, de abril de 1972, con el propósito de superar la política global del desarrollo regional sin modificaciones mayores en las regiones, apreciándose los cambios en los organismos de Coordinación y Planificación, y la incorporación de la desconcentración de la Administración Pública, aspecto contemplado en el capítulo VI.

Otro decreto importante fue el núm. 478, del 8 de enero de 1980, sobre "Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional", donde se cambió el anterior esquema por las

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela",
Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

siguientes regiones: Capital, Central, Los Llanos, Centro-Occidental, Zuliana, Los Andes, Nor-Oriental, Insular y Guayana; también conceptualizó a las corporaciones como los entes rectores del desarrollo regional, y sugirió la posibilidad de crear sub-regiones y áreas de programación especial, entre otros aspectos. También es importante mencionar aquí el V y VI Plan de la Nación por cuanto incluyeron en sus contenidos elementos teóricos sobre regionalización; específicamente en el VI (1981-1985) se

... ofrece estrategias y políticas para el financiamiento del desarrollo regional, modificando la distribución de los ingresos fiscales y fomentando el financiamiento público y privado del sector productivo de las regiones...
(Alegrett, 1988: 343).

La otra dirección de la regionalización venezolana fue la creación de entes públicos encargados de planificar, promover y evaluar todo lo relativo al utópico desarrollo regional. Este otro aspecto importante en la política económica del Estado nació y evolucionó junto a la regionalización. Nos referimos a las corporaciones regionales que se crearon desde 1960 con la fundación de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), siendo su objetivo:

... el establecimiento de un nuevo polo de desarrollo, con base en la explotación del potencial energético y minero de la región, creando y promoviendo empresas; asimismo tiene la responsabilidad de acondicionar el lugar de recepción de la población que debe trabajar en las actividades industriales y los servicios conexos... (Alegrett, 1988: 339).

Aun cuando ella tuvo el mayor reto histórico de todas las corporaciones por la variedad e inmensidad de recursos a explotar, por lo amplio de su espacio geográfico de injerencia, lo despoblado de ese territorio, y por ser pionera, la CVG se convirtió inmediatamente en el paradigma de la regionalización venezolana, y quizá en la única en cumplir sus metas, incluso con todas las dificultades encontradas, destacándose entre ellas el clientelismo partidista con que ha sido gerenciada, el poder del sindicalismo en la región, y los devastadores efectos de la corrupción generalizada en los institutos y entes del Estado.

Los resultados inmediatos de ese ensayo sirvieron de base y experiencia para fortalecer el modelo de desarrollo. Se procedió a realizar los estudios para la creación de nuevas corporaciones y en un corto plazo se crearon en 1964 la Corporación de Los Andes (CORPOANDES), la Fundación para el Desarrollo de la Región

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela", Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

Centro Occidental (FUDECO), y el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción; en 1966, la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental (NOR-ORIENTE); en 1969, la Corporación de Desarrollo del Zulia (CORPOZULIA) y la Comisión para el Desarrollo del Sur (CODESUR); en 1970, la Corporación para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE); en 1971, la Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental (CORPOCCIDENTE); y en 1980, la Corporación de Desarrollo Central (CORPOCENTRO) y la Corporación de Desarrollo de la Región de Los Llanos (CORPOLLANOS).

De lo expuesto hasta aquí, se verifica que la regionalización por decretos y la creación de corporaciones conformaron la estrategia metodológica venezolana para impulsar el desarrollismo propuesto por la CEPAL, y funcionó en tanto el Estado pudo satisfacer las apetencias de las elites sociales y de los poderes político-económicos con base en la renta fiscal proveniente de la industria petrolera; mientras, la dinámica del capitalismo mundial giró en torno a modelos económicos proteccionistas. Pero cuando se agudizaron los síntomas de agotamiento del modelo estatista, industrialista y rentista, desde mediados de la década de los setenta, agravados por la corrupción y la fluctuación de los precios internacionales del petróleo, la estrategia, como parte teórica e ideológica del modelo, también entró en crisis y se hizo insostenible, al punto que no hubo más decretos de regionalización y las corporaciones comenzaron a desaparecer.

Para cerrar este segmento es pertinente comentar brevemente el fracaso de las corporaciones que, en su concepción y objetivos originales, fueron instituciones capaces de cumplir sus metas y de dar mucho más de lo programado, pues recibieron los recursos necesarios y más de sus posibilidades de ejecución, además acogieron en su seno suficientes, idóneos y valiosos cuadros profesionales y técnicos preparados para realizar las tareas de investigación, promoción y ejecución de los proyectos para el desarrollo de las regiones. Sin embargo, los flagelos de la democracia puntofijista: el clientelismo partidista y la corrupción, practicada por las cúpulas gerenciales enquistadas en ellas, las colapsaron y condujeron a su liquidación; desde la Corporación Venezolana de Fomento hasta la más insignificante dentro del contexto nacional, excepto la Corporación Venezolana de Guayana que ha logrado sobrevivir a esas calamidades y hoy en día parece resurgir, fenómeno comprensible por las

*José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela",
Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.*

condiciones ya mencionadas de esa región y por el emporio industrial que allí se ha fortalecido.

Por otra parte, es indiscutible que la reactivación actual de la CVG y cualquier otra corporación similar, sólo es posible dentro de los lineamientos del neoliberalismo y de la globalización, condición claramente visible en las privatizaciones y asociación de las empresas de Guayana con consorcios del capital mundial. También es apreciable en la reducción de la función social que cumplía esa corporación, como parte de los cambios en política social en marcha durante los últimos años en América Latina y en Venezuela (Gómez, 2000: 319-339).

Descentralización para salvar la democracia

La descentralización se fundamenta básicamente en un proceso político de redistribución del poder dentro de las estructuras del Estado, para aligerar los procesos administrativos en la búsqueda de mayor eficacia en la gestión pública, y también para permitir la participación ciudadana; aun cuando pueda ser utilizada como instrumento regulador de esta participación, sobre todo por la ingerencia partidista. Ella tiene su origen universal en el estancamiento de la estructura ministerial del Estado de Derecho liberal burgués, y ha sido considerada como una característica histórica de la transición del Estado abstencionista al interventor.

En Venezuela, la descentralización administrativa del Estado tiene raíces históricas desde las dos primeras repúblicas, en el siglo XIX. En esa época el Estado, como aparato de cohesión político-territorial, fue débil y no logró someter a su control los gobiernos y oligarquías regionales, realidad tangible en aspectos como la ausencia de un mercado y de ejército nacional; pero en todo momento se mantuvo la lucha entre las elites de Caracas y las regionales por la implementación y control de un proyecto de Estado nacional que, a partir de la culminación de la Guerra Federal (1859-1863) y del triunfo de los liberales, se instauró en un ensayo modernizador federalista, cuyo apogeo se produjo durante los gobiernos autocráticos de Antonio Guzmán Blanco, especialmente en los conocidos como El Septenio y El Quinquenio, aunque la gestión del Estado se realizó en un contradictorio marco político de un federalismo centralizado.

Esas características del sistema político venezolano del siglo XIX cambiaron radicalmente con la llegada de los andinos al poder en 1899.

Entre ese año y 1935 se produjeron sustanciales reformas en el Estado que, como ya se mencionó, se sintetizan en la denominada *Unificación Nacional*, lograda por el dictador Juan Vicente Gómez, y materializada en cambios como la creación del ejército nacional, la modernización de las comunicaciones, la extinción de los últimos caudillos, la eliminación de las guerras civiles; en sí, mucha represión política y social. Pero, además, la estabilización y los adelantos en el Estado conllevaron a la adopción de políticas de administración pública contrarias al clásico centralismo de Gómez, iniciándose así una descentralización en "...1928 con la creación del Banco Obrero (BO), y del Banco Agrícola y Pecuario (BAP)..." (Brewer-Carías, 1984: 363).

En adelante hubo una sostenida tendencia política a incrementar la descentralización aun cuando el carácter centralizador del Estado siempre buscó endurecerse. Así encontramos que desde el gobierno de Eleazar López Contreras, iniciado con la muerte del Benemérito en diciembre de 1935, hasta la institucionalización de la reforma del Estado en 1984, se crearon más de cien entidades públicas descentralizadas cuyo resultado ha sido, contradictoriamente, el entramamiento de las funciones del Estado.

La descentralización de la democracia puntofijista tuvo rango constitucional en el artículo núm. 137 de la Constitución de 1961, donde se disponía que el Congreso de la República, con el voto de las dos terceras partes de los miembros de las cámaras, podía atribuir a los estados y los municipios determinadas materias de la competencia nacional; sin embargo, los cuatro primeros gobiernos de esa época —Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez (1959-1979)—, recurrieron a distintas estrategias jurídicas para impulsar las descentralizaciones aún no legisladas, siendo la más notoria de aquellas disposiciones la creación de fundaciones, institutos autónomos y corporaciones para estimular el desarrollo económico regional.

En el marco de ese Estado demoburgués, representativo y partidista, surgió la nunca pensada ni esperada crisis societal o del modelo por múltiples causas derivadas del rentismo petrolero, analizadas en profundidad por expertos en la materia, y resumidas magistralmente por Gil Yépez en los postulados de la tesis llamada "enfermedad holandesa" (1992: 301).

Frente a la crisis, la alternativa concebida durante el gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984) fue la devaluación de la moneda, decretada el 18 de febrero de 1983; fecha conocida como el *viernes negro*, solución "honorable" para concluir él la gestión presidencial, realizar las elecciones, traspasar la crisis al nuevo gobierno o "correr la arruga", y así salvar el régimen de partidos por medio del llamado "Hilo Constitucional". Pero la multiplicación de los bolívares no produjo efectos similares a la de los panes, y la renta se hizo cada vez más insuficiente para cubrir los requerimientos presupuestarios del Estado; mientras que la crisis socioeconómica se agudizaba vertiginosamente.

Ya en el poder, Jaime Lusinchi (1984-1989) y su equipo de asesores enfrentaron el grave problema con la creación de la Oficina del Régimen Cambiario (RECADI); que sólo sirvió para estimular la corrupción y para llevar como chivo expiatorio a la cárcel a un ciudadano chino, con la creación en 1984 de la Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado (COPRE), donde el objetivo principal era iniciar un proyecto de descentralización territorial a favor de los Estados (Matheus, 1999: 371); pero que en realidad se concibió como la salvación al modelo de Estado nación democrático. También fue aprobada en 1988 la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, como primer paso fundamental para la descentralización y, finalmente, se aprobó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCPP), promulgada en diciembre de 1989; la cual definió "...el marco de la reforma política del Estado, para reforzar el federalismo que hasta esa fecha no había alcanzado la operatividad necesaria para su configuración..." (Matheus, 1999: 373).

Es oportuno puntualizar que cuando se llega al momento de la descentralización como salvación a la democracia de los partidos políticos modernos no se está extrapolando el federalismo del siglo XIX, lo cual sería un craso error histórico. En ese sentido, se da validez a la opinión de Jorge Olavarría, expresada en entrevista concedida al periodista Hugo Prieto, (1998: H-3) a propósito del aniversario número 40 del 23 de enero de 1958, donde explicaba:

Se ha resucitado el espanto del federalismo. Se ha confundido federalismo con descentralización, que son dos cosas totalmente distintas. La descentralización es un concepto administrativo que dice que es mucho mejor, práctico y eficaz tomar las decisiones a nivel regional que a nivel nacional. El federalismo habla

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela",
Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

de estados soberanos, autónomos, con ficciones de asambleas legislativas, poderes ejecutivos y organismos regionales y una cantidad de mentiras que absolutamente nada tienen que ver con la realidad venezolana.

Para cerrar este capítulo cabe recordar que no es objetivo de este ensayo analizar los resultados y consecuencias de esas políticas gubernamentales, las cuales han sido investigadas amplia y profundamente, y debatidas por especialistas en el tema en abundante literatura de fácil acceso. Recordamos que el propósito fue presentar una panorámica sobre los antecedentes sociohistóricos de la descentralización, para demostrar que esa propuesta oficial de fines del siglo XX se venía gestando con mucha anterioridad en el escenario político del Estado venezolano.

Conclusiones

De antemano se reconocen y admiten los vacíos y generalizaciones implícitas en un esbozo de esta naturaleza, ocasionados por lo denso del tema y la amplitud del periodo seleccionado; aun así no se pretenden justificar esas posibles fallas ni se solicitan indultos. Sin embargo, el esfuerzo de síntesis realizado para presentar esta imagen de ese importante aspecto del proceso sociohistórico venezolano, permite proponer las siguientes apreciaciones a modo de conclusión:

La regionalización y la descentralización se entienden como instrumentos conceptuales y metodológicos de una propuesta teórica para el desarrollo de los países latinoamericanos, elaborada por cientistas de la CEPAL a mediados del siglo XX, y aplicada por los gobiernos a las naciones de este contexto para la requerida modernización societal del Estado, indispensable para estrechar y consolidar los vínculos de subordinación al capitalismo mundial. Los fenómenos similares ocurridos con anterioridad en el escenario histórico político del Estado se conciben como antecedentes y jamás como equivalentes a esas propuestas de desarrollo.

Se desea proporcionar una idea de la descentralización planificada de finales del siglo XX unida dialécticamente a un solo proceso histórico de casi doscientos años de vida política republicana, donde el lazo vinculante fue la permanente reforma y modernización del Estado, en su condición de aparato de dominación social y promotor del desarrollo.

José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela",
Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.

Se deslinda el aceleramiento del crecimiento capitalista venezolano a partir de la implementación de la regionalización, contenida en los proyectos de planificación elaborados en el seno del Estado por sus profesionales y técnicos desde los días iniciales de la democracia representativa. Pero queda claro que no se desconocen ni desvaloran los avances logrados en años anteriores.

Por último, a menos que exista una apreciación opuesta a la aquí esbozada con argumentos más sólidos, se entiende la descentralización implementada en el marco de las reformas neoliberales de la economía y del Estado venezolano como estrategia política para salvar el resquebrajado régimen democrático puntofijista, herido de gravedad por los vicios de la partidocracia, especialmente del clientelismo y de la corrupción, entre otros delitos comunes en la administración pública.

joramedin@cantv.net

Recepción: 15 de agosto del 2001.

Aceptación: 30 de enero del 2002.

Bibliografía

- Alegrett R., J. R. (1988), "Regionalización", en *Diccionario de Historia de Venezuela*, vol. P-Z, Caracas: Fundación Polar, 338-343 pp.
- Aranda, Sergio (1992), *Las clases sociales y el Estado. El caso Venezuela*, Caracas: Pomaire-Fuentes.
- Banko, Catalina (1996), *Las luchas federalistas en Venezuela*, Caracas: Monte Ávila.
- Barrios, Sonia (1984), "Realidades y mitos de la descentralización", en *Cuadernos del Cendes*, núm. 4, Caracas: Ateneo de Caracas, 167-176 pp.
- Bonet, Dolores (1964), *Crítica de la Federación. Campañas de Prensa. (1863-1864), Estudio Preliminar*, vol. I, Caracas: Imprenta Nacional.
- Brewer-Carías, Allan y N., Izquierdo (1977), *Estudios sobre la regionalización en Venezuela*, Caracas: Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela.
- Brewer-Carías, Allan (1984), *Derecho Administrativo*, Caracas: Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela.
- _____ (1994), *Informe sobre la descentralización en Venezuela. 1993, (Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización)*, Caracas: Arte.
- Carrera Damas, Germán (1988), *Formulación definitiva del Proyecto Nacional: 1870-1900*, Caracas: Cuadernos Lagoven.
- _____ (1991), *Una nación llamada Venezuela*, Caracas: Monte Ávila.
- Cueva, Agustín (1978), *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Frankel, Benjamín A. (1992), "La Guerra Federal y sus secuelas. 1859-1869", en *Política y Economía en Venezuela. 1810-1991*, Caracas: Fundación John Boulton, 129-162 pp.

- José Ramírez Medina, "Cambios Institucionales: La Descentralización en Venezuela", Convergencia N° 28, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, Toluca, México.
- Gil Yépez, José A. (1992), "De 1976 hasta nuestros días", en *Política y Economía en Venezuela. 1810-1991*, Caracas: Fundación John Boulton, 293-379 pp.
- Gómez Sánchez, Irey (2000), "La política social en la agenda latinoamericana...", en *Espacio Abierto*, vol. 9, núm. 3, 319-339 pp.
- Howard Harrison, Sabin (1984), *Rómulo Gallegos y la revolución burguesa en Venezuela*, Caracas: Monte Ávila.
- López Maya, Margarita y Luis, Gómez C. (1989), "Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958 a 1985", en *De Punto Fijo al Pacto Social*, Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 13-124 pp.
- Matheus I., María M. (1999), "Negociaciones entre los niveles del poder público: Impulso o freno para la descentralización", en *Espacio Abierto*, vol. 8, núm. 3, 369-388 pp.
- Morón, Guillermo (s/f), *Historia de Venezuela*, 2 vols., Caracas: Bloque De Armas.
- Olavarría, Jorge (1998), "Primer Ministro el de Gómez", en *Diario El Nacional*, 05-04-1998, H-5, Caracas.
- Pino Iturrieta, Elías (1988), *Venezuela metida en cintura: 1900-1945*, Caracas: Cuadernos Lagoven.
- Prieto, Hugo (1998), "40 años del 23 de enero", en (Entrevista a Jorge Olavarría), *Diario El Nacional*, 18-01-1998, H-3, Caracas.
- Quirós Corradi, Alberto (1994), "Ya Dios no es venezolano", en *Diario El Universal*, 20-01-1994, 2-2, Caracas.
- Ramírez Medina, José (1994), *Gómez en Sucre*, Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- Rincón, Feddy (1982), *El Nuevo Ideal Nacional*, Caracas: Centauro.
- Rivero, Manuel R. (1988), *La República en Venezuela: pasión y desencanto (II)*, Caracas: Cuadernos Lagoven.
- Rodríguez, O. (1984), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México: Siglo XXI.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro, Paz (1979), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México: Siglo XXI.
- Urbaneja, Diego B. (1988), *La idea política de Venezuela: 1830-1870*, Caracas: Cuadernos Lagoven.
- _____. (1994), "En 1989 terminó la democracia puntofijista", en *El Diario de Caracas*, 23-01-1994, 22, Caracas.
- Urdaneta, Arlene (1992), *El Zulia en el Septenio de Guzmán Blanco*, Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- Uslar Pietri, Arturo (1994), "Hacia otra Venezuela", en *Diario El Nacional*, 30-01-1994, A-4, Caracas.
- Vacchino, Juan M. (1981), *Integración económica regional*, Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.