

## EL ESTADO YARACUY Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA(\*)

*Allan R. Brewer-Carías*

Estas tierras del Yaracuy las recorrió, primero, Nicolás Federman, cuando vino desde Coro en 1531 y luego, Juan de Villegas durante la gobernación Pérez de Tolosa, cuando vino desde El Tocuyo en septiembre de 1547. Este último atravesó por el nordeste el valle de Barquisimeto, recorrió la depresión del Yaracuy, pasó por Nirgua y llegó al Lago de Tacarigua, actual Lago de Valencia. No hizo fundación alguna y siguió al norte, por el abra de Agua Caliente, donde se encuentra la población de Las Trincheras, bajando a la costa del Mar en el sitio de Borburata. Allí, en febrero de 1548, fundó la ciudad de Nuestra Señora de la Concepción de Borburata, refundada al año siguiente conforme a sus Instrucciones. La ciudad fue abandonada 10 años después por el acoso de filibusteros. Había sido la tercera ciudad fundada en la Provincia después de Coro y El Tocuyo.

Villegas siguió su afán poblador como instrumento para la toma de posesión de la tierra para la gobernación que comandaba como sucesor de Pérez de Tolosa. Por ello, envió al Capitán Damián de Barrio hacia estas tierras, quien en 1551, descubrió las primeras minas que se

---

(\*) Discurso de Orden en la Sesión Solemne del Consejo Legislativo del Estado Yaracuy el día 19 de marzo de 2002, con motivo de la *Commemoración del 147 Aniversario de la creación de la Provincia de Yaracuy, San Felipe, 19 de marzo de 2002.*

encontraron en esta parte del Nuevo Mundo: La Mina Real de San Felipe de Buria, cerca de la cual fundó la Villa Rica que luego de varios traslados dio origen a la ciudad de Nueva Jerez a orillas del río del Nirgua, la cual, finalmente en 1628, originaría la ciudad de Nuestra Señora del Prado de Talavera, la actual Nirgua.

Al año siguiente del descubrimiento de las Minas, en 1552, Villegas fundó en el valle de Barquisimeto la ciudad de Nueva Segovia, nombre dado en honor a su ciudad natal, la cual, como casi todas las ciudades fundadas en la Conquista, luego encontró su asiento definitivo en las orillas del Río Turbio.

Luego vino la fundación de la ciudad de Valencia del Rey en 1555, en la ribera del Lago de Tacarigua por Alonso Díaz Moreno, bajo la gobernación de Villacinda.

En esta forma, en algo menos de 10 años, los confines de estas tierras estaban definidos por diversas fundaciones de ciudades a través de las cuales se comenzó a formar territorialmente el país, no sin dificultades, como la derivada de la oposición de los indios jirajara. Recuérdese además, que la primera rebelión de esclavos ocurrió precisamente cerca de aquí, en las Minas de Buria, para cuya explotación se habían importado 100 esclavos negros, conforme lo autorizaban las Leyes Nuevas dada la prohibición de utilizar a los indios en esos trabajos.

En 1553, los esclavos, ayudados precisamente por los indios, se alzaron bajo la jefatura de un esclavo de nombre Miguel, originario de Puerto Rico, quienes arrasaron con la guarnición y el asentamiento, y huyeron a los cercos cercanos donde se dice que establecieron su “reino”, con el Negro Miguel como Rey, su mujer Quiemar como Reina y el hijo de ambos como heredero. Dicho reino, incluso, declaró la guerra a Barquisimeto.

Quien logró aplastar la rebelión fue Diego de Losada, el futuro fundador de Caracas, dispersando a los negros hacia las cabeceras de

los ríos Aroa y Yaracuy, originando las cimarroneras que tanto marcaron la historia de Venezuela en los siglos posteriores.

El asentamiento poblacional de estas tierras, en todo caso, a partir del siglo XVII, se hizo a la sombra del cacao, que fue el primer fruto americano que se cultivó en la Provincia fomentado, particularmente, por los mercaderes holandeses establecidos en Curazao. Este producto llegaba a la Península de sus manos, así como de traficantes de otras naciones Europeas. Los españoles de aquí estaban muy ocupados en la búsqueda de oro, y los de la Península en el comercio de oro y plata con las colonias ricas en las que existía. Las Provincias de Venezuela no eran, precisamente, de esas; estas colonias de Tierra Firme eran paupérrimas y no figuraban para nada en el sistema mercantil del Nuevo Mundo. A pesar de ello, sin embargo, las autoridades españolas mantenía el monopolio del comercio de las Provincias con la metrópolis y la prohibición del comercio extranjero e interprovincial, orden que como era costumbre se acataba pero no necesariamente se cumplía, pues el contrabando hacia su parte.

El cacao así, circuló por dos vías: hacia Veracruz, por armadores criollos, desde donde en parte se enviaba a la Península; y hacia Europa, de contrabando, que en estos lares partía de Tucacas. Era la respuesta obligada de los productores a las limitaciones al comercio, lo que originó un claro rechazo a la autoridad colonial de parte de los habitantes de estas provincias, muchas veces con el apoyo de los propios Cabildos.

En este Valle de las Damas, como se conocía esta zona donde nos encontramos, el cacao también era el producto de mayor importancia, que se cultivaba particularmente en los sitios de Buraure; la Vega del Yaracuy; Yuribí; San José de Chivacoa; Cocorote y Los Cerritos de Cocorote. Fue en este último sitio de hacienda, en las inmediaciones del pueblo de doctrina llamado San Jerónimo de Cocorote, donde desde 1690 se había ido formando un núcleo de habitantes, asentamiento al

cual se oponía tenazmente el Cabildo de Barquisimeto. Le cercenaba jurisdicción, por lo que el Cabildo barquisimetano emitió ordenes de destrucción del poblado, con respuestas sucesivas de reconstrucción por parte de sus vecinos. La tenacidad de los cerritenses pudo más que la oposición del Cabildo de Barquisimeto hasta lograr, el 7 de marzo de 1725, la fundación de un pueblo, el cual fue elevado a la condición de ciudad por Real Cédula de Felipe V de 6 de noviembre de 1729. El Ayuntamiento de la ciudad fue el que adoptó para su denominación el nombre de San Felipe, el 1 de mayo de 1731, en reconocimiento del Monarca y del santo de la fecha, agregándole el calificativo de *El Fuerte*.

Con ello se consolidó la rivalidad institucional entre Barquisimeto y Yaracuy, que en parte terminaría siglos después con la creación de la Provincia de Yaracuy. Por ello, los sanfelipeños puede decirse que nacieron peleando, adquirieron el control de su ciudad y en su momento, pudieron gobernar el contrabando de sus productos.

La fundación de San Felipe, en todo caso, coincidió con la fundación de la Compañía Guipuzcoana en 1728, la cual, a partir de 1730 asumió el monopolio del comercio para los productos que salían y entraban a la Provincia, particularmente respecto de la exportación de cacao. San Felipe, en ese esquema, estaba destinado a ser el centro comercial y administrativo de la Compañía en esta región. Los cosecheros criollos pensaron inicialmente que con la formación de la Compañía el precio de sus productos mejorarían, pero resultó lo contrario, por lo que a los pocos años, hasta el mismo Cabildo de Caracas se había alineado con los productores contra la Compañía, por los perjuicios que el monopolio comercial había causado.

Apenas diseñada la cuadrícula de la ciudad de San Felipe, como aparece del bello plano levantado por el propio gobernador de la provincia, Sebastián García de la Torre; en 1731, en el sitio por donde salía el cacao de estas tierras en la zona donde desemboca el río Yaracuy y las costas de Puerto Cabello y Tucacas, se produjo la rebelión de An-

dresote, comandada por el zambo Andrés López del Rosario, quien había sido el agente de los propietarios y cosecheros de San Felipe para la saca del cacao al exterior; en protesta contra la Compañía por su combate al comercio ilícito.

Diez años después, otro acontecimiento político que marcó el arraigo autonomista de la ciudad, fue el conocido motín de 1741. Ocurrió que el gobernador de la Provincia de Venezuela, Gabriel de Zuloaga, al fallecer el Justicia Mayor de la ciudad de San Felipe El Fuerte, Juan Angel de Larrea, nombró en su lugar a Ignacio Basazábal. Se trataba de un hombre de la Compañía, vizcaíno para más señas, y conocido en Carora por su eficacia, con el mismo cargo, en la persecución del comercio ilícito. Bastó un mes para que la ciudad entera se alzara, pues a ninguno de sus notables y autoridades ni a sus “grandes cacaos”, le convenía tal nombramiento, pues el contrabando había terminado siendo el principal medio de vida de sus habitantes.

Incluso, en el propio Cabildo de la ciudad se esgrimió una razón jurídica para cuestionar el nombramiento, y era el hecho de que el mismo debía corresponder por Real Cédula de 20 de agosto de 1739, al Virrey del Nuevo Reino de Granada y no al Gobernador de la Provincia de Venezuela; Real Cédula que si bien supuestamente se había conocido en San Felipe, aparentemente “no se publicó por haberse perdido los papeles”, como lo dijo el Alcalde ordinario Gaspar José Pinto en la sesión de recibimiento del nuevo Justicia Mayor. Pero a los alegatos jurídicos se añadieron pedimentos de “justicia” y el grito de “abajo los vascos”, lo que puso en evidencia una rebelión contra la Compañía, de tal magnitud, que terminó con la destitución del designado, con amenaza armada. El gobernador Zuloaga tuvo que negociar con los sublevados, otorgando un perdón general. En el proceso puede decirse que en San Felipe no había habido caudillo alguno que hubiera liderizado la rebelión; fue “Fuenteovejuna”, es decir, el pueblo entero, y a pesar de ello, la ciudad se salvó de haber sido degradada o reducida a pueblo, como se había planteado en represalia a la sublevación.

Siempre bajo la jurisdicción de Barquisimeto, pero con su Cabildo propio, el 30 de mayo de 1810 la ciudad de San Felipe se adhirió a los postulados de la Revolución de Caracas de 19 de abril de ese año, y también aquí se sintieron los embates devastadores del terremoto del 26 de marzo de 1812, el cual también destruyó la ciudad. La misma volvió a resurgir, quedando desde entonces eliminado el calificativo *El Fuerte*.

En la configuración territorial inicial de la República independiente plasmada en la Constitución Provincial de Caracas, dictada el 31 de enero de 1812, sólo algo más de un mes después de sancionada la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811; se había organizado el territorio de la Provincia conforme al esquema adoptado en la Revolución Francesa, en cinco departamentos: Caracas, San Sebastián, valles de Aragua, Barquisimeto y San Carlos; cada uno de los cuales se dividió en Cantones y estos en Distritos. El Departamento de Barquisimeto se dividió en tres cantones, uno de los cuales era, precisamente, el cantón de San Felipe, que comprendía casi todo el territorio de lo que luego fue la Provincia de Yaracuy con los distritos de Nirgua y San Felipe. Yaritagua, sin embargo, había quedado como un distrito de otro cantón, el de Barquisimeto

Luego, por un breve período de tiempo, entre 1824 y 1832, la adscripción de toda la comarca del Yaracuy, se cambió, pasando a formar parte de la Provincia de Carabobo.

Al fin, sólo fue el 19 de marzo de 1855 –fecha que estamos celebrando– cuando se creó la Provincia de Yaracuy, al separar los cantones de San Felipe y Yaritagua de la Provincia de Barquisimeto, y el cantón de Nirgua de la Provincia de Carabobo; cuyos límites se definieron en la Ley de División Territorial de la República de 23 de abril de 1856, aún vigente. Unos años después, el 28 de marzo de 1859, el General Ezequiel Zamora declaró la Provincia como estado federal de Yaracuy, al ocupar la ciudad en plena guerra federal, obteniendo su perfil terri-

torial definitivo al final de la guerra, en 1863, al consolidarse la Federación.

Pero todo esto no sería por mucho tiempo, pues al crearse el gran Estado Norte de Occidente, conforme a la Constitución guzmancista de 1881, Yaracuy formó parte del mismo junto con Barquisimeto; Estado que en 1882 pasó a denominarse Gran Estado Lara, aún cuando sin la jurisdicción de Nirgua, que se reintegró a Carabobo. En 1892, con la reforma constitucional, Yaracuy recuperó su autonomía, pero a fines del mismo año se integró, de nuevo, al Estado Lara. Con la reinstauración de las autonomías estatales, en 1899, en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora, Yaracuy se separó de nuevo del Estado Lara y junto con el territorio de Nirgua se lo reconstituyó como Estado Yaracuy.

Pero no se quedaron allí estos vaivenes territoriales: cuatro años después, en 1904, la nueva Constitución de Castro volvió a incorporar el territorio de Yaracuy, excepto el de Nirgua, al del Estado Lara; lo cual fue deshecho en 1909 por la primera Constitución gomecista, que creó nuevamente el Estado Yaracuy, reintegrándosele el territorio de Nirgua, habiendo permanecido así hasta el presente.

La primera Constitución del Estado Yaracuy, en todo caso, data de 1864, sancionada por la Asamblea Constituyente del Estado. En los últimos ciento treinta y ocho años sucesivas reformas constitucionales ocurrieron, casi todas a la saga de las reformas constitucionales nacionales.

La última gran reforma de la Constitución del Estado fue la de 1979 en la cual se sentaron las primeras bases constitucionales de lo que sería, 10 años después, el inicio del proceso de descentralización política de la Federación en Venezuela. Esa Constitución de este Estado, en efecto, sirvió de modelo para las reformas constitucionales que se hicieron en los otros Estados de la República en la década de los ochenta, al amparo de la Constitución de 1961, y su texto incluso, ins-

piró la redacción de la propia Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público de 1989.

Actualmente, el Consejo Legislativo del Estado, a través de un amplio proceso de consulta pública, está concluyendo la elaboración de la nueva Constitución del Estado, un excelente texto adaptado a las disposiciones de la Constitución de 1999, que sin duda servirá nuevamente de modelo para las reformas constitucionales en otros Estados, para adaptar su normativa a las previsiones de la nueva Constitución Nacional.

La Constitución de 1999, en particular, establece no sólo la forma federal del Estado sino que lo califica como un “Estado Federal descentralizado”, que debe regirse por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (art. 4). La descentralización política, además, aparece expresamente regulada en la Constitución como una “política nacional para profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (art. 158).

Esta política, que en nuestro criterio y debido a la propia democracia debería ser la más importante política nacional, sin embargo, no lo ha sido. Al contrario, durante la vigencia de la Constitución de 1999 el país ha sufrido y resentido una política centralizadora y concentradora del poder; por lo que ante la abstención del Poder Nacional, la ejecución de la Constitución, tiene que ser asumida por los Estados de la Federación, para hacer realidad la descentralización y la democracia. Ese es el reto, que en el momento actual, tiene un Estado como Yaracuy.

En efecto, la descentralización es un proceso de carácter político que por sobre todo implica y exige la distribución territorial del Poder Público entre entidades políticas dotadas de autonomía y gobierno propio, como son los Estados de nuestra Federación y los propios Municipios.

Esta política responde a uno de los principios fundamentales del constitucionalismo moderno consistente en la distribución vertical o territorial del Poder Público, a través del federalismo y el municipalismo, pero en estos tiempos con una motivación concreta: es el producto o la consecuencia directa de la necesidad de perfeccionar el sistema democrático para hacerlo más participativo, de manera que llegue al ciudadano y a sus organizaciones primarias. Para ello no hay otra fórmula que no sea acercarles el Poder, ponerlo cerca del hombre y de sus organizaciones comunales, lo cual exige su distribución territorial.

En definitiva, la descentralización, como proceso político contemporáneo, es un producto de la democratización política, al punto de que sin democracia como régimen político no podría hablarse ni sería posible la descentralización política. Por ello, no hay ni puede haber autocracias descentralizadas; por lo que la descentralización es rechazada por los sistemas autoritarios, incluso por los sistemas políticos montados sobre esquemas de concentración del poder propios de los “nuevos” autoritarismos pseudo democráticos que han comenzado a aparecer en América Latina, como sucedió una década en el Perú y como sucede actualmente en Venezuela.

No debemos perder de vista que independientemente de la forma del Estado que se haya adoptado históricamente, todos los Estados contemporáneos en todo el mundo occidental democrático son Estados descentralizados o en vías de descentralización. Por ello, los viejos Estados Unitarios han evolucionado progresivamente dando paso, en su seno, a instancias o niveles político-territoriales intermedios, con el carácter de regiones políticas, con autoridades propias electas y autónomas, como sucedió en España, Italia, Francia e, incluso, en Colombia, donde la distribución vertical del Poder incluso, ha sido más efectiva que la derivada del esquema ideal del Estado Federal.

Los Estados Federales, por su parte, cada uno con su modalidad centralizante, si algo los caracteriza actualmente en el mundo, es la ten-

dencia a profundizar el federalismo para llenar de contenido el esquema de distribución del poder que teóricamente pueden permitir.

Pero por supuesto, hablar de descentralización política exige reforzar los niveles intermedios del Poder, en nuestro caso, precisamente, el de los Estados de la Federación, de manera que el proceso de descentralización política no quede reducido al solo municipalismo. Incluso, a mayor municipalización puede decirse que habría mayor necesidad de consolidar los niveles intermedios de poder.

Los municipios son tan viejos como los Estados mismos; han coexistido con las autocracias, y han funcionado independientemente del régimen político imperante. En una forma u otra siempre han gozado de autonomía, aún cuando no siempre han sido gobernados por representantes electos ni han sido realmente parte de la distribución territorial del Poder.

Sin embargo, para que el Municipio sea la escuela de la libertad y de la democracia, como lo descubrió Alexis de Tocqueville cuando ilustró a Europa sobre *La Democracia en América*, por sobre todo tiene que estar cerca del ciudadano. Un Municipio lejos de las comunidades y vecindades, como es en general el caso de Venezuela y de toda América Latina, materialmente no sirve para nada, ni para la participación política ni para la gestión eficiente de los asuntos locales.

Acaso nos hemos preguntado, ¿por qué, realmente, las democracias consolidadas de Occidente son tales democracias, donde la participación del ciudadano en la gestión de los intereses locales forma parte de la cotidianidad de la vida democrática? Todas las democracias tienen ciclos electorales, donde se vota con regularidad y tienen sistemas institucionales que son propios del Estado de Derecho. Pero unos países son más democráticos que otros. Y la respuesta del por qué esto es así, está en la municipalización o, si se quiere, en la efectiva fragmentación de las instituciones locales.

Para darnos cuenta de ello basta hacer algunas comparaciones. Venezuela, con casi un millón de kilómetros cuadrados de superficie y cerca de 24 millones de habitantes, tiene sólo 338 Municipios. Francia, en cambio, con la mitad de dicha superficie y 59 millones de habitantes, tiene 36.559 Municipios o Comunas; es decir, cien veces más. Pero lo importante no es el número de municipios de un país, sino la relación entre la autoridad local y el número de habitantes. En tanto que en Venezuela es en promedio de 71.000 habitantes por Municipio, en Francia, en cambio, es de sólo 1.614 habitantes por Municipio, es decir, cuarenta veces menos.

Cualquier revisión de esta relación que se haga en los países democráticos da cifras sorprendentes, sobre todo cuando las comparamos con las nuestras en América Latina. España tiene 8.082 Municipios con un promedio de población de 4.825 habitantes; en Bélgica hay 2.589 Municipios, con una población media de 16.978 habitantes; en un Estado tan pequeño como Luxemburgo hay 118 Municipios, con una población promedio de 2.700 habitantes. Los 8.104 Municipios de Italia tienen un promedio de 7.156 habitantes. En Suiza hay 3.079 Municipios con un promedio de población de 2.333; y en Alemania hay 16.121 Municipios con un promedio de población de 5.086.

En Europa continental, además, debe destacarse que los Municipios de menos de 2000 habitantes representan un porcentaje elevadísimo en relación con los muy poblados, por ejemplo, el 40% en Italia y el 89% en Francia.

En nuestro continente americano debe destacarse la situación de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica: a pesar de tener territorios casi iguales de casi 10 millones de kilómetros cuadrados, pero con densidad de población muy disímil, sin embargo, en Canadá hay 4.507 Municipios con 6.878 habitantes de promedio, y en los EEUU hay 70.500 Municipios, con un promedio de 3.872 habitantes por Municipio.

En contraste, en nuestros países de América Latina el panorama es diferente: en México hay 2.418 Municipios con un promedio de 40.116 habitantes; en Brasil, por ejemplo, hay 5.581 Municipios con un promedio de 31.101 habitantes; en Colombia hay 1.068 Municipios, con un promedio de 39.326 habitantes; en Guatemala hay 324 Municipios con un promedio de 33.950 habitantes; en Argentina hay 1.617 Municipios con 22.882 habitantes, y como dijimos, en Venezuela hay sólo 338 Municipios con 71.000 habitantes por Municipio.

Y si vamos a los Estados de la República, como Yaracuy si bien se mejora el porcentaje nacional, aún *no es suficiente*. El Municipio San Felipe tiene la población media nacional de los Municipios con 74.000 habitantes; el Municipio Peña tiene 108.000 habitantes; el Municipio Cocorote tiene 52.000 habitantes. Los otros Municipios oscilan entre 15.000 y 40.000 habitantes por Municipio.

Ahora bien, la clave de la democracia de participación está, precisamente, en acercar el Poder al ciudadano para que pueda efectivamente participar. Por ello, en Venezuela, mientras la autoridad local está tan alejada del ciudadano, a pesar de toda la retórica oficialista no llegaremos a ser efectiva y cotidianamente democráticos.

La gran reforma democrática en nuestro país, por tanto, está en la municipalización, pero sin uniformismo, pues no podemos multiplicar al gran municipio burocratizado de las áreas urbanas y trasladarlo a las rurales. La diferenciación de regímenes municipales es una de las primeras necesidades de la vida local.

En todo caso, mientras más se municipalice el país, y se transfieran poder y competencias propias de la vida local a las pequeñas organizaciones primarias autogestionadas, más necesaria entonces será el reforzamiento del nivel estatal, pues siempre hay una relación directa y paralela entre la descentralización local y la descentralización nacional a niveles intermedios.

Lo cierto, en todo caso, es que la descentralización o transferencia territorial del Poder enfocado sólo hacia Municipios alejados del ciudadano, subestimando los niveles estatales, como está sucediendo ahora en Venezuela, puede provocar y de hecho ha provocado frustración en relación a las expectativas del proceso democrático, centrado en mayor participación democrática y mayor eficiencia en la gestión pública. No en vano, tanto en Europa como en Latinoamérica, una de las banderas preferidas de las autocracias ha sido, precisamente, un supuesto respaldo y reforzamiento del Poder Municipal; y en las Federaciones centralizadas, uno de los instrumentos más utilizados para minimizar el poder de los Estados federados, ha sido el sólo reforzamiento del Poder Municipal. Ello ha ocurrido muchas veces en nuestra historia, como sucedió con las reformas constitucionales de 1857, 1904 y 1953.

Ahora bien, los niveles territoriales intermedios que caracterizan el proceso de descentralización contemporánea, como serían los Estados de nuestra Federación, siempre deben estar configurados por autoridades y representantes electos de carácter democrático. Por eso, puede decirse que la Federación venezolana sólo comenzó a ser totalmente democrática, a partir de 1989, cuando por primera vez en el siglo XX se comenzaron a elegir los Gobernadores de Estado.

En todo caso, en este aspecto, como ha sucedido en otros países de América Latina, no estamos descubriendo nada nuevo. Estamos experimentando la misma crisis derivada de la consolidación de la democracia por la que pasaron todos los Estados occidentales después de la Segunda Guerra Mundial. Allá como aquí, el proceso de descentralización política es producto, precisamente de la democratización y del afianzamiento de la democracia. Por ello, consideramos que la política centralista del actual gobierno nacional, es profundamente antidemocrática.

El debate sobre la descentralización en Venezuela, por ello, en definitiva, es un debate sobre la democracia y sobre el fin de más de un siglo de centralismo, que si bien contribuyó a la consolidación de los Estados Nacionales y a la implantación de la propia democracia por los partidos organizados bajo el esquema del centralismo democrático, hoy con la política centralista del Estado, el cual además, ha sido apoderado por un solo partido político, es el principal elemento que está conspirando contra la propia democracia y que impide la efectividad de las tareas del sector público.

La descentralización política, como proceso contemporáneo, por tanto, es una pieza esencial de la reforma del Estado -más motivada por las exigencias de la democratización que por la necesidad de lograr mayor efectividad y eficiencia del Estado en los asuntos públicos-, que por lo demás, ha estado acompañada en tiempos recientes de otras piezas básicas como son la privatización y la desregulación o desburocratización. Se trata de tres políticas independientes, con motivaciones diferentes pero de carácter coincidente en las últimas décadas: la primera, la descentralización, como consecuencia y exigencia de la democratización de las sociedades contemporáneas; la segunda, la privatización, como consecuencia de la crisis del Estado empresario e interventor en todos los aspectos de la vida económica y social, y como exigencia de la redefinición de sus tareas y funciones esenciales y específicas; y la tercera, la desregulación o desburocratización, como consecuencia del fracaso del sector público por atender directamente todas las demandas sociales y como exigencia de liberación de las iniciativas privadas.

Todos estos procesos políticos que en líneas generales caracterizan el proceso contemporáneo de reforma del Estado, al contrario de lo que pareciera a primera vista, lejos de significar un debilitamiento del Estado, tienden a su reforzamiento, deslastrándolo de tareas y funciones que no le corresponden ni tiene por que asumir, y permitiendo, al contrario, que pueda ocuparse de lo que sí le corresponde efectivamente.

En particular, el Estado, al desarrollar una política de descentralización, transfiriendo poder y competencias hacia niveles intermedios de gobierno territorial y las que corresponda hacia los gobiernos locales, lejos de debilitarse se fortalece, no sólo porque puede concentrar su actividad como Estado Nacional a lo que tiene que ser verdaderamente de ese nivel nacional, sino porque pueden cumplirse las tareas públicas que le son propias, más eficientemente y con más presencia, en los niveles intermedios y locales de gobierno. Un Estado Nacional sobrecargado y sobrepasado en sus posibilidades, lejos de debilitarse con la descentralización política, logra su fortalecimiento al poder reconducir sus esfuerzos a atender los asuntos nacionales y poder prestar más eficientemente los servicios y tareas esenciales mediante su transferencia a los niveles político territoriales intermedios o locales.

Pero por supuesto, el fortalecimiento del Estado como consecuencia de la descentralización política, no tiene que entenderse como un proceso en el cual se persiga necesariamente retener todo el Poder en el Estado, en perjuicio de la sociedad civil. Por ello, junto con la descentralización del Poder hacia niveles políticos intermedios y locales, la democratización del Poder y del Estado también implica la transferencia de determinados roles y funciones a la sociedad civil.

Sin embargo, y ello es evidente, en los procesos de distribución vertical del poder, incluso cuando como en los sistemas federales como el nuestro se establecen cláusulas residuales de competencias a favor de los Estados Federados, no todas las competencias públicas pueden o deben descentralizarse. En la determinación del ámbito de la descentralización, por supuesto, ninguna lista o receta universal puede formularse; sin embargo, en la situación actual de los países de América Latina, por ejemplo, agobiados como están por una inmensa deuda pública interna y externa y enfrascados en un proceso de apertura económica de mercado y privatización, es evidente que todo lo que concierne o afecte la política macro-económica tiene y debe permanecer a nivel nacional o federal. En cambio, la descentralización de todas las

competencias o actividades que no tienen que ser nacionales tiene por objeto, precisamente, que el Estado nacional pueda asumir la conducción política del mismo, incluso en los aspectos de la política macroeconómica.

En este sentido debemos considerar como saludable la política que se ha seguido tradicionalmente en nuestro país en cuanto a la limitación del endeudamiento por parte de las entidades políticas descentralizadas, con lo cual nos hemos evitado efectos nocivos, incontrolados y dispersos, que han padecido otros países de América Latina, que incluso, han conspirado contra la propia descentralización. Es evidente que la política de descentralización, como toda política pública, tiene en sí misma semillas que son contrarias a la misma, por lo que tienen que tomarse previsiones para asegurar que no sea “autodestructiva”. Una de esas previsiones es, precisamente, la limitación del endeudamiento regional y local.

Pero como antes señalamos, la descentralización política, por sobre todo, es una política de distribución vertical del Poder Público, que implica transferencia de competencias y atribuciones que se han concentrado en el nivel central nacional o federal de gobierno, hacia los niveles intermedios de gobierno, como los Estados e incluso hacia los Municipios. Es, por tanto, una política centrada en la transferencia de poderes, competencias, atribuciones y facultades y con ello, de medios para el cumplimiento de tales actividades o funciones, como son los recursos financieros, el personal y los bienes afectados a su ejecución. En particular, los recursos financieros, que nunca son suficientes en las políticas públicas, si bien son importantes, no pueden ser el único objetivo de la descentralización, pues en definitiva, se trata de medios y no de un fin en sí mismo, de dicha política.

En contraste, no hay que olvidar que muchos planteamientos descentralizadores provenientes de los niveles intermedios de gobierno territorial se han centrado, más en la necesidad de más recursos que en la sustancia de las competencias a ser transferidas, haciendo énfasis en

que lo que necesitan son más recursos y menos problemas. De allí la inconveniencia de definir una política de descentralización basada sólo en un porcentaje atado y progresivo de transferencia de recursos presupuestarios, como sucede con nuestro “Situado Constitucional”; lo que ha provocado, en muchos casos, un desdoblamiento del gasto público, pues muchas transferencias de recursos no conllevan transferencias de funciones y tareas, que no llegan a salir de los niveles nacionales de gobierno.

Así, la sola descentralización de recursos, lejos de disminuir el gasto público, muchas veces lo ha aumentado, por la no disminución del volumen del gasto nacional. Por ello, como una pieza esencial del proceso de distribución vertical del poder que conlleva la descentralización política, debería hacerse énfasis en la descentralización de cometidos y funciones estatales, de manera que la descentralización de recursos se haga en función de aquellos. Así fue que configuramos, en sus inicios a comienzos de la década de los noventa, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización en Venezuela lo cual luego fue lamentablemente distorsionado.

En todo caso, un proceso de descentralización política exige, por sobre todo, como parte de la distribución vertical del poder, la distribución territorial del poder tributario, particularmente atribuyendo a los niveles político-territoriales intermedios poder tributario originario, de manera que los órganos representativos de la región del Estado federado sean los que voten los impuestos correspondientes.

Un proceso de descentralización política no puede avanzar efectivamente en un esquema financiero de paternalismo de parte del Estado Nacional, y de dependencia financiera respecto de éste, de las entidades políticas intermedias y locales. Por ello, la descentralización política no puede fundarse en sólo transferencias de recursos financieros nacionales hacia las entidades territoriales descentralizadas, sino que al contrario, exige el desarrollo de capacidad tributaria propia en esos niveles de manera que los gobiernos regionales y locales decidan democráti-

camente la carga impositiva requerida. Todo ello, sin embargo, ante la actual ausencia de previsión constitucional en la materia, depende de la sanción de una ley sobre la Hacienda Pública estatal por la Asamblea Nacional. La política centralista que caracteriza el actual régimen gubernamental, sin embargo y lamentablemente, considera como fórmula permanente de financiamiento a la descentralización del Poder Público, la sola figura de los Fondos Nacionales para la descentralización que lo que ha demostrado es que se han convertido en un instrumento para acentuar al centralismo.

Por otra parte, siendo la descentralización política, en esencia, un proceso de distribución vertical del Poder Público, en el mismo deben participar, además del Estado Nacional, los niveles político-territoriales intermedios de los Estados Federados y los Municipios, siendo cada uno titular de una rama del mismo Poder Público: el Poder Nacional o Federal, el Poder Estatal y el Poder Municipal.

La distribución territorial del Poder debería implicar, entonces, un nuevo enfoque relativo a las necesarias e indispensables relaciones intergubernamentales, entre los distintos niveles del Poder Público, pues los mismos deben coparticipar en la conducción de los asuntos públicos. Por ello, el tema de las relaciones entre los diversos niveles territoriales de gobierno que coparticipan en el Poder Público, no es de simple coordinación, sino de mecanismos intergubernamentales. No es que el nivel nacional debe simplemente “coordinar” la acción de los entes territoriales, sino que debe coparticipar con estos en la conducción de los asuntos públicos, mediante relaciones intergubernamentales, que exigen nuevas fórmulas de cooperación, conciliación y de negociación.

Las fórmulas intergubernamentales, por supuesto, son más complicadas administrativamente hablando, pues requieren negociar y conciliar intereses distintos de varios niveles de gobierno. Por eso, de nuevo, no se ha podido sancionar la Ley que regule el Consejo Federal de Gobierno: el Poder Nacional lo concibe como un instrumento para la centralización basada en relaciones de coordinación; en cambio, los

Estados tienen que concebirlo como un instrumento para la descentralización, basada en relaciones intergubernamentales.

Ello pone de manifiesto, en definitiva, que como proceso político la descentralización política es un proceso de lucha por el Poder. De allí el riesgo de la descentralización, que implica posibilidades de pérdida de áreas de poder en beneficio de las comunidades pero en perjuicio de los partidos centralizantes.

En todo caso, la verdadera descentralización política no se impone desde arriba, sino que se exige desde abajo y se negocia. Si bien tiene que ser una política nacional, enmarcada en las reformas políticas del Estado, el empuje de los niveles de gobierno territorial, como el de los Estados de nuestra Federación, es definitivo.

La descentralización política exige, por ello, un cambio de mentalidad, de manera que se entienda que en el Estado no sólo debe existir un sólo gobierno nacional, sino que el gobierno del Estado está conformado, además por el gobierno de los Estados federados y por los gobiernos locales. Si esto no se entiende, lo que habrá será una caricatura de descentralización como la que ahora tenemos, y el riesgo inminente de la pérdida de la democracia por ausencia de mecanismos de participación política, que sólo fórmulas descentralizadas del poder pueden procurar.

El rol que pueden jugar en este proceso los Estados de la Federación y sus autoridades, por tanto, es definitivo. El Estado Yaracuy y sus autoridades tienen por tanto un gran reto, el de marcar su autonomía frente al centralismo. No es un reto nuevo. La historia nos enseña que desde el siglo XVI la gente de estas tierras lo ha asumido. No dejen de hacerlo ahora, de nuevo; el país entero se lo va a agradecer.

Muchas Gracias,

Caracas, marzo de 2002