

Empresariado territorial y Estado: *desencuentros en la descentralización venezolana*

Carlos Mascareño

Investigador/Docente del Centro de
Estudios del Desarrollo CENDES,
Universidad Central de Venezuela

Resumen

El presente artículo analiza la difícil relación existente entre el empresariado que hace vida en las entidades federales venezolanas y las estructuras del gobierno descentralizado, gobernaciones y municipios.

Teóricamente, los esfuerzos por descentralizar el poder del Estado suponen la creación de nuevas condiciones para la inserción y participación de los actores locales en la conformación de nuevas visiones y parámetros para el desarrollo territorial. Sin embargo, si bien un número importante de organizaciones de la sociedad civil en el campo del desarrollo social vienen participando del nuevo arreglo institucional de la descentralización, la tendencia de las organizaciones pertenecientes a la sociedad civil del mundo económico, ven con reticencia cuando no con rechazo, las relaciones que pudieran establecerse con los gobiernos estatales y municipales en Venezuela, luego de transcurridos trece años de la gestión descentralizada del Estado. El trabajo basa sus apreciaciones sobre los resultados parciales de una investigación más amplia que realiza actualmente el autor denominada "Las relaciones de gestión entre la sociedad civil y el Estado descentralizado en Venezuela".

Palabras clave: descentralización, empresariado, gobiernos territoriales.

Abstract

The present article analyzes the difficult relationships among the "empresariado" that makes life in the Federal entities Venezuelans and the decentralized government's structures and municipalities. Theoretically, the efforts to

decentralize the power of the State suppose the creation of new conditions for the insert and the local actors' participation in the conformation of new visions and parameters for the territorial development. However, although an important number of organizations of the civil society in the field of the social development comes participating of the new institutional arrangement of the decentralization, the tendency of the organizations belonging to the civil society of the economic world, they come with reticence when not with rejection, the relationships that could settle down with the "estadales" and municipals governments in Venezuela, after having lapsed thirteen years of the decentralized administration of the State.

The work bases its appreciations on the partial results of a wider investigation: "The administration relationships among the civil society and the decentralized State in Venezuela".

Key words: descentralization, businessmen, territorial governments.

Introducción

Este documento trata el tema de la difícil relación de gestión que se establece entre los empresarios que hacen vida en las entidades federales y municipios de Venezuela y las estructuras de gobierno descentralizado.

Se supone que los procesos de descentralización generan un nivel de expectativas tal que induce a los actores del territorio a incorporarse junto con el estado en las nuevas y complejas tareas que la descentralización supone. Estas tareas están orientadas por las competencias que le son atribuidas a cada nivel de gobierno, entre las cuales se encuentran varias vinculadas con el hecho económico.

A la luz de la teoría del desarrollo territorial integrado o desarrollo endógeno, se asume que la sinergia para el crecimiento económico en cada territorio, se conecta con las posibilidades de que los empresarios innovadores logren espacios de concertación con los líderes políticos que manejan el Estado descentralizado, a objeto de construir proyectos de territorio viables.

En este sentido, si conceptualmente asumimos como correcta la anterior visión, el trabajo muestra como en Venezuela tal sinergia dista mucho de ser realidad. Por el contrario, la relación entre ambos espacios de actores se encuentra signada por la indiferencia, la lejanía cuando no por el conflicto.

Para ello, hemos efectuado un conjunto de entrevistas a actores empresariales que lideran las principales organizaciones gremiales económicas en tres entidades federales del país (Lara, Mérida y Sucre), las cuales se orientan hacia los siguientes temas: cuál era la visión sobre la descentralización, cuál era su experiencia con respecto a los gobiernos estatales y municipales y, finalmente, cuales eran sus expectativas y aspiraciones respecto a la relación.

El documento, para contextualizar los resultados provenientes de fuentes empíricas, se ha ordenado de la siguiente manera: un primer capítulo plantea la discusión de si hay una relación directa entre descentralización y desarrollo económico, concluyéndose que el proceso político que ella ofrece es un espacio institucional pero que, por si solo, no garantiza cambios en la dinámica de la economía territorial y que, se advierte, no se debe esperar tal impacto. El segundo establece el marco formal donde se mueve la relación entre economía y competencias en la descentralización venezolana, con lo cual es posible observar el alcance de la gestión de gobernaciones y alcaldías en este campo. Finalmente, se desarrollan los resultados del trabajo de campo, donde se observa cómo, a pesar de la existencia de un marco formal, los empresarios del territorio no han sido orgánicamente incentivados para asociarse con el Estado en las acciones que apuntarían al desarrollo económico y que, en consecuencia, los postulados del desarrollo endógeno no sólo se lograrían con la descentralización sino que requieren otros incentivos y la presencia de factores histórico-culturales para la creación de espacios de gestión innovadores.

Descentralización y desarrollo económico

La descentralización del poder del Estado es un proceso que se le conoce más por su perfil en el ámbito de lo político y su contribución

a la democracia y la participación ciudadana, que como una realidad posiblemente articulada al mejoramiento del desempeño de la economía en los espacios subnacionales y, en consecuencia, capaz de coadyuvar con los indicadores nacionales, sobre todo el incremento del empleo o del producto.

Varias son las frases que se utilizan al respecto, pero poca la discusión conceptual que pueda encontrarse. "La descentralización es un medio para alcanzar el desarrollo regional", afirman algunos; "sin empresarios no hay verdadera descentralización", defienden otros; "si no mejoran las condiciones económicas de las sociedades territoriales, ¿de qué sirve descentralizar el Estado?", también se comenta.

La reflexión no es tan expedita como pudiera pensarse. No existe una relación mecánica entre descentralización y desarrollo económico es decir, no puede esperarse que mejoren las condiciones generales de la producción por la aplicación de esta reforma. Tal vez es conveniente asumir la premisa de que la descentralización sería una condición necesaria más no suficiente o, de otro modo, deseable pero no omnímoda.

Lo que si pareciera existir como relación más directa es la incidencia de este proceso en la apertura de caminos democráticos, toda vez que con la elección de alcaldes y, especialmente, de gobernadores de estado o provincias, se tiende a introducir contrapesos a las tentaciones autocráticas, personalistas o, simplemente, concentradoras del poder, como suele suceder en naciones que, como las latinoamericanas, transcurren por una larga tradición centralista de Estado.

Este trabajo asume la hipótesis de que no se puede obligar la obtención de resultados de la descentralización en aquellos ámbitos para los cuales no ha sido diseñada, por ejemplo en el campo de la economía. Sin embargo, ello no niega la posible relación del proceso con la esfera económica a partir de la base institucional que se logra establecer y que brinda condiciones para nuevas inversiones. En consecuencia, el tema a dilucidar es cuál es el perfil de esa relación, cuáles sus posibilidades y dónde se encuentran sus límites

¿Qué ofrece la descentralización a los actores económicos territoriales? Sin lugar a dudas, la descentralización del poder introduce reacomodos en la red de intereses de la sociedad territorial receptora de la reforma. La población y las organizaciones vinculadas a problemas sociales, por su parte, giran su eje de atención desde las agencias del Estado central que tradicionalmente prestaban todos los servicios y administraban los programas sociales, hacia aquellas nuevas estructuras que, progresivamente, se van formando en los gobiernos intermedios y municipales, al ritmo de la negociación de la transferencia de nuevas competencias sociales y de recursos fiscales.

También puede observarse cómo los agentes económicos vinculados al sector de la construcción, para citar una vieja relación entre agentes económicos y Estado, diseñan sus estrategias para participar en programas asociados a las competencias de vivienda, vialidad e infraestructura pública asumidas por los niveles subnacionales de gobierno. De igual manera, otros actores económicos como los pequeños y medianos empresarios tanto del agro como de la manufactura, buscan insertarse en las ofertas de fomento y financiamiento que puedan crearse a la luz de las autonomías territoriales.

Este comportamiento inmediato se encuentra asociado a la lógica del arreglo institucional que el modelo clásico de descentralización supone: por una parte, la dimensión política de la elección directa obliga a una relación más estrecha entre electores y elegidos alrededor de una nueva legitimidad; en segundo término, el ámbito administrativo se traduce en la precisión y negociación de espacios de competencias para la provisión de servicios y aplicación de regulaciones que, ahora, se manejarán con relativa autonomía en cada unidad subnacional y, en tercer término, se trata de un nuevo ambiente de política fiscal que tendrá expresión en las decisiones presupuestarias en las cuales intentarán incidir los actores, que lógicamente, esperan parte de los beneficios que ello supone.

Sin embargo, a pesar de sus posibles ventajas, la descentralización no significa estar delante de un "piloto automático" (Cortés 2003) que garantiza la materialización de resultados deseables. Los mismos,

en términos de mayor o menor desarrollo de las sociedades territoriales, obedecen a dinámicas más complejas, una vez asumida la descentralización. Por una parte, habrá de tenerse presente la eficacia con que responda el modelo a nivel nacional en el plano del equilibrio entre legitimidad, fiscalidad y administración de competencias, a sabiendas de que la política territorial no podrá pretender superar las limitaciones que imponen las políticas regulatorias y de ajustes nacionales(Haldenwang 1999). Por la otra, es necesario tomar en cuenta la creación de condiciones socioculturales que permiten emerger proyectos de desarrollo sobre la base de pactos entre actores del territorio, lo que remite a la perspectiva del desarrollo territorial, en la cual la descentralización aporta el ámbito institucional para facilitar la negociación entre actores.

Descentralización es espacio institucional

Descontando el carácter de panacea de la descentralización, parece haber coincidencias acerca de la base política e institucional que ella brinda a los procesos de desarrollo, ofreciendo un espacio de realización autónomo de la sociedad que le confiere “el fundamento ontológico de la descentralización política territorial” (Boisier 1991:37). Siendo que la perspectiva del y para el desarrollo ya no se soporta sólo en la recreación del Estado nacional y su respectivo aparato central de organización sectorial, se viene manejando, desde los años setenta, una lógica institucional que, entre otras aristas, replantea las reivindicaciones sociales y las ubica en un plano territorial, lo que obliga a revisar el marco regulativo de lo económico, lo político e institucional que organizó el Estado cepalino (Restrepo 1998). Pareciera ser este el camino conceptual para buscar respuestas a la siempre difícil pregunta ¿cuál es el aporte de la descentralización al proceso de desarrollo?.

Pero si quisiéramos indagar más a fondo y explicar el carácter de “condición necesaria(deseable) más no suficiente(omnímoda)” de ella, tendríamos que coincidir con Putnam (1994) en que la creación de institucionalidad asociada al desarrollo apunta más a la presencia de factores constantes de relacionamientos entre los actores,

aprendizajes, hábitos culturales y modelajes que pueden orientar hacia la cooperación (reciprocidad/confianza) o a la prevalencia de comportamientos escurridizos (dependencia/explotación). Esto se ilustra cuándo al evaluarse el desempeño de los gobiernos regionales italianos, se encuentran grandes y profundas diferencias entre regiones como Milán donde se localizan centenares de empresas que procesan datos, con un gobierno con un imponente edificio y funcionarios bien dotados gerencialmente, y regiones como Potenza en dónde apenas podrá encontrarse una empresa de datos, o con indefinibles estructuras de gobierno regionales en “polvorientas plazas de varias regiones del sur” (ibid, 105). Tanto en una como en otra región, ha existido un proceso sostenido de descentralización desde los años setenta. Sin embargo, la redistribución fiscal que la reforma comporta no parece compensar las profundas diferencias de desarrollo en infraestructura socioeconómica y tecnológica entre el norte y el sur.

Economía, descentralización y desarrollo

Se habla ahora del desarrollo territorial sistémico e integrador, para aludir a la confluencia de actores en el territorio en pos de mejorar las condiciones sociales y económicas de la sociedad subnacional. Allí entra a jugar un papel fundamental la creación de un entorno empresarial innovador que supere la anterior visión antípoda Estado-actores y se ubique en el marco de la cooperación público-privada que incentive un tejido productivo local. Esta visión prescribe, en consecuencia, la creación de servicios nuevos que supone un concepto más amplio de la infraestructura, distinguiendo entre los servicios básicos (carreteras, aeropuertos, etc) y los intangibles (acceso a información, asesoría empresarial, tecnologías). De allí que se requiera una nueva institucionalidad que garantice una plataforma más allá de la coyuntura política, a través de la creación de agencias público-privadas en el marco de un contexto educativo-cultural favorable (Göske 2000).

Esta perspectiva de desarrollo territorial, según Alburquerque (2000), obliga a las administraciones públicas descentralizadas a ir más allá del modelo asumido en el plano de lo político administrativo.

Se trata de un problema de cambio en la gestión pública en la cual el rol de los líderes pasa a ser el de animadores y creadores de espacios de concertación entre actores, estimulando nuevas formas de institucionalidad que den respuesta a las exigencias de la modernización productiva local (ibid).

Se trata, según Boisier(1999), de nuevas interacciones entre actores institucionales y personales que se suceden en el nivel meso-económico, en donde el territorio representa un medio socialmente construido en el cual la presencia de múltiples actores con variadas cuotas de poder, obliga a la implantación de nuevos modelos de negociación, donde los gobiernos, como un actor más, deberán propiciar proyectos regionales que permitan incorporar recursos más allá de los convencionales naturales o fiscales.

Es el desarrollo territorial entonces, un problema de la integración de emprendedores locales, de redes de innovación y de comunidad territorial en el cual, la capacidad para liderar su propio proceso de desarrollo, permite utilizar el calificativo de desarrollo endógeno (Vásquez Barquero 1999). Siendo que en este enfoque se podrán identificar las dimensiones económica(sistema productivo), socio-cultural (integración de actores e instituciones) y política, se trata de un acto deliberado de pensar y actuar el desarrollo, de crecimiento económico y cambio estructural que, liderado por la comunidad territorial, busca utilizar el potencial del territorio y alcanzar mejores niveles de vida (ibid, 32).

De esta manera, la descentralización ofrece un ámbito institucional político-administrativo que puede servir de articulador de actores económicos y sociales. Sin embargo, hablar de desarrollo territorial supone la presencia de una cultura institucional y de innovación que trasciende los límites de la reforma. Supone cambios sustanciales en los gobiernos territoriales (la sola elección de mandatarios locales no basta) y la creación de espacios de innovación entre el empresariado y el gobierno. En definitiva, es crear condiciones aprovechando las ventajas institucionales que la descentralización ofrece pero evitando la inercia administrativo-burocrática que se cierne como peligro y limitante del proceso mismo.

Teniendo presente el marco esbozado en esta parte, el documento trabajará de manera empírica el caso de la relación del empresariado territorial con las estructuras de gobierno descentralizado en Venezuela, tratando de evaluar hasta dónde las condiciones de inercia se han intentado superar, cuáles limitaciones persisten y dónde se encuentran posibles avances respecto a las condiciones que auguran algún proceso de desarrollo territorial sostenible.

Marco formal para la relación de la descentralización y la economía en Venezuela

Los gobernadores electos en diciembre de 1989, se encontraron con que no poseían competencias sobre las cuales actuar a partir de enero de 1990. Así, el Congreso de la República se vio obligado a legislar con celeridad y promulgar la Ley Orgánica de Descentralización (LOD). Los municipios del país, por su parte, sí contaban con competencias asignadas desde 1978 cuando se aprobara la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), reformada en junio de 1989 para darle cabida a la figura del alcalde y su elección. En ambos niveles de gobierno se contaría, a partir de ese momento, con espacios de actuación que soportarían la gestión de los recién electos funcionarios territoriales. En ese marco, ¿cuál sería la relación de las atribuciones asignadas con el desarrollo económico de estados y municipios?

En el primero de los casos, el artículo 4º de la LOD estableció algunas competencias concurrentes asociadas a la esfera económica. Ellas fueron las siguientes:

- a. La planificación, coordinación y promoción del desarrollo integral de la entidad,
- b. Los servicios de empleo,
- c. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio,
- d. La investigación científica y
- e. La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional.

En el campo de las competencias exclusivas, se destacan las siguientes:

- a. La explotación y administración de minerales no metálicos y de salinas
- b. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por ley al Poder Nacional.

Es menester esperar que, asociada a cada competencia, los gobiernos estadales hubieren tenido iniciativas para crear servicios o unidades que dieran cuenta del imperativo de la ley. La evolución en este sentido ha sido como se refiere a continuación:

- a) Las entidades federales crearon las Direcciones de Planificación Estadal, así como, por mandato de la LOD (artículo 25°), configuraron los Comités Estadales de Planificación y Coordinación, en los cuales se previó la presencia de los sectores económicos, sociales, laborales y culturales de la comunidad territorial. El gobernador, a través de dicho Comité, dirigiría el proceso de elaboración del plan de desarrollo del estado, el plan operativo anual y el presupuesto. Para ello, las Direcciones de Presupuesto ampliaron sus funciones a las de planificación y proyectos, tratando con ello de dar respuesta a la nueva función.
- b) Buena parte de las gobernaciones de estado diseñaron estructuras para tratar de insertarse en el hecho económico. Así, se crearon fondos para promover las actividades y el funcionamiento del agro, el turismo o la pequeña y mediana industria. También, en algunos casos, mediante leyes estadales se formalizaron Secretarías o Direcciones de Desarrollo Económico, presididas por un funcionario que pasaba a formar parte del gabinete de gobierno. Los mismos trataron de incorporar programas de formación de recursos humanos, oficinas de empleo o de promoción de inversiones.

En esa última materia, entidades federales como Monagas, Lara o Sucre, impulsaron programas de promoción de inversiones, instalando estructuras institucionales con la participación del empresariado local.

En otra vertiente, varias entidades crearon unidades para regular y administrar la renta proveniente de la explotación de los minerales no metálicos. En el estado Sucre se privatizaron, mediante concesión, las Salinas de Araya, las más importantes del país.

El impuesto al valor agregado, quedó en la esfera del Poder nacional, compartiéndose una proporción menor del mismo para financiar el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDES, organismo con participación de los tres niveles de gobierno en su directorio.

- c) Finalmente, en materia de investigación científica, se han venido descentralizando la figura de las Fundaciones para el Desarrollo de la Ciencia y la tecnología, FUNDACITES, unidades originalmente creadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICIT. Los recursos para su funcionamiento, son aportados ahora por los gobiernos estatales y su presidente es designado por el gobernador.

En los municipios, las competencias asignadas en relación a lo económico son las siguientes:

- a. La regulación o creación de abastos, mataderos y mercados y, en general, la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad.
- b. Organizar y promover ferias y festividades populares y el turismo local.

Adicionalmente, en el artículo 37º de la LORM, se determina que el municipio cooperará con los otros niveles de gobierno en la organización y asistencia técnica a la producción, en el proceso de industrialización y comercialización de los productos propios de la localidad y en la organización de la producción en cooperativas y otras formas de autogestión.

A los efectos de relevar el impacto que poseen los tributos locales en la relación municipio-empresariado local, es conveniente destacar la administración por parte de la hacienda municipal del impuesto a

las ganancias de las actividades empresariales o patente de industria y comercio. Su existencia, como se verá más adelante, se convierte en uno de los principales factores de mediación entre el Estado y los sectores económicos en el ámbito del gobierno local.

Formalmente, y por tradición desde la década de los sesenta, el municipio venezolano ha creado estructuras paramunicipales (con autonomía funcional) para promover la instalación de parques industriales dotados de parcelas urbanizadas con servicios básicos. En algunos casos, como el del estado Mérida, existen Direcciones de Turismo con servicios al visitante. También es frecuente o generalizado la construcción de mercados municipales dados en concesión a los comerciantes minoristas, así como terminales de pasajeros donde se regula el servicio prestado por terceros.

Sin embargo, son inexistentes las estructuras de gobierno conformadas para la planificación del desarrollo municipal, para el desarrollo económico integrado o para la captación de inversiones de manera orgánica y sostenida. Este es un déficit notable en la gestión descentralizada de los municipios venezolanos.

En general, la descentralización del Estado crea un marco institucional básico que incentiva la oferta de servicios asociados a los sectores de la economía territorial, en cumplimiento de los mandatos que regulan las competencias exclusivas y concurrentes. El incentivo de la elección de gobernadores y alcaldes, determina un impulso adicional que lleva a esos funcionarios territoriales a abrir cauces de comunicación y negociación con los sectores productivos de su entidad.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en este campo, puede no bastar la existencia de estructuras formales de gobierno ni aún la propensión del líder político para acercarse al hecho económico. La experiencia en catorce años de descentralización en Venezuela parece indicar que faltan otros ingredientes para una mejor gestión en el campo de la economía. Gobernadores y alcaldes quedan atrapados en la agenda que plantea la urgencia, relegándose los asuntos del crecimiento y desarrollo económico. Esta afirmación es un adelanto de las conclusiones del trabajo. Sin embargo se asoman en este

momento para justificar la evaluación de tal argumento a la luz de las opiniones de los actores económicos de estados y municipios, la cual se expone en el siguiente apartado del trabajo.

Empresarios y descentralización

¿Quiénes son las organizaciones empresariales del territorio?

A los efectos de este trabajo, se entenderá por organizaciones empresariales territoriales aquellas instituciones que poseen como espacio de actuación la entidad federal, el municipio o grupo de ellos, y que se orientan hacia la defensa de los intereses económicos de sus miembros y propenden a la vinculación con el entorno inmediato, bien para incidir en políticas públicas o porque crean obras sociales con la comunidad.

En Venezuela existe tradición en la creación de este tipo de organizaciones. En la muestra tratada en este estudio, es posible encontrar Cámaras de Comercio que, como la de la ciudad de Carúpano, en el estado Sucre, data de 1896. En las fuentes primarias de la bibliografía se identifican las organizaciones aludidas las cuales pertenecen a diversos sectores de la economía y poseen una dilatada trayectoria institucional. La más joven es la Cámara de Turismo del estado Mérida, fundada en 1982. Es decir, por lo general, las organizaciones empresariales del territorio son previas al inicio de la descentralización.

No todas las empresas se encuentran afiliadas a estas asociaciones. Sin embargo, ejercen el liderazgo sectorial a la hora de impulsar políticas en el ámbito de la economía territorial. Los dirigentes de estos gremios tienden a formar parte de lo que denominara Wright Mills (1978) hace décadas, la elite del poder a nivel local. Ellos, en representación de las empresas asociadas, establecen vínculos con los sectores económicos nacionales, con el gobierno nacional, las gobernaciones de estado o las alcaldías, en defensa de las visiones que poseen sobre el desarrollo territorial en su ámbito de acción.

¿Qué opinan los empresarios de la descentralización?

Nadie se opone a la descentralización del Estado. Todos los líderes empresariales coinciden en que se trata de un proceso necesario, inobjetablemente importante y que generó en Venezuela un alto grado de expectativas en estados y municipios, sobre todo porque la elección de gobernadores y alcaldes representaba un vuelco respecto al régimen centralista anterior. Con ello, se abrían las posibilidades de la participación y de una mejor gestión regional. Para grupos empresariales como los del sector industrial, agropecuario o pesquero, la descentralización ofrecía la oportunidad de ubicar en el nivel estatal o municipal un conjunto de competencias (crediticias, regulativas, fomentistas) que se encontraban en manos del poder central. Así, se facilitarían las transacciones de las empresas con el Estado para el logro de sus fines.

Han pasado catorce años de aquel inicio y la descentralización se encuentra hoy sometida a juicios negativos y severos por parte del empresariado territorial, a pesar del reconocimiento general acerca de su necesidad. Estos juicios se orientan en las siguientes direcciones:

- a. Las decisiones continúan siendo centralizadas. Para los empresarios, muchas o todas las decisiones requeridas para movilizar el aparato productivo pertenecen al Poder Nacional. Ello implica que, a nivel territorial, no existe la capacidad para generar reglas de juego en el campo de la economía.
- b. Lentitud y paralización. La descentralización ha sido un proceso lento toda vez que las competencias asociadas a lo económico no han sido cabalmente asumidas por los gobiernos estatales o municipales. En muchos casos, se percibe paralización de las actividades descentralizadas como sería el caso de la Ley de Hacienda Estatal.
- c. Poca incidencia en la agenda empresarial. La descentralización muestra un bajo impacto en el acontecer económico territorial. De allí que el tema, si bien fue recibido con entusiasmo, hoy no forma parte activa de la agenda de los gremios empresariales. Poco se discute el asunto, es una suerte de desilusión.

Existe un telón de fondo en los argumentos anteriores. Un empresario perteneciente al sector de la mediana y gran industria resumía el porqué de la situación arriba descrita de la siguiente manera : “A decir verdad, la descentralización no resuelve las necesidades de los empresarios de la entidad. Sus principales problemas son estructurales y no de índole local”. Esta realidad se encuentra anclada en lo que ha sido la relación del empresariado con el Estado, independientemente del nivel territorial de gobierno que se trate: “haya o no descentralización, nuestras principales relaciones las resolvemos en Caracas. Somos una Federación Nacional que pelea sus reivindicaciones en el Ministerio de Agricultura para lograr mejores regulaciones en nuestra actividad”.

Pareciera prevalecer una vieja sujeción de la economía territorial a los diseños del Estado centralizado, arquitectura institucional fundamental del Estado nacional. Probablemente la descentralización, en lo atinente a la economía, solo logra viabilizar algunas reivindicaciones locales que coadyuvan a la resolución de problemas ancestrales (financiamiento, por ejemplo), pero sin desplazar al gobierno central del eje de la relación. Veamos este comportamiento en la relación específica del empresariado con las estructuras de gobierno.

Empresarios y estructuras de gobierno

Relaciones con el Gobierno Estatal

Para la mayoría de los empresarios entrevistados, la relación de gestión con el gobierno estatal ha decaído con el tiempo. Si bien en los primeros años de la descentralización hubo grandes expectativas y se iniciaron programas de interés para el sector productivo, hoy el vínculo es tildado de lejano, cuando no de conflictivo.

En efecto, es posible encontrar iniciativas que apuntaron hacia la construcción de una nueva relación orgánica estado-empresariado. Proinlara, institución creada en 1991 como una iniciativa de los sectores productivos del estado Lara, pretendió convertir a la promoción de inversiones en un elemento estratégico del desarrollo

socioeconómico (Mascareño 2000). Se trataba de fundar un ambiente de trabajo innovador y productivo que auspiciara estudios y programas para proyectar una imagen de la entidad que fuera percibida como confiable por parte de los inversionistas (Cordero y Garmendia 1993)). También debe mencionarse el caso de Inprosucre, instituto del gobierno estatal en asociación con el sector empresarial, inaugurado en 1994 apuntando hacia la instauración de condiciones favorables para la inversión. Un buen número de estados venezolanos fundaron instituciones de financiamiento para la pequeña y mediana empresa, tanto en la industria como en el turismo o servicios. Las mismas dedicaron sus esfuerzos a incentivar el crédito para este sector de la economía. En otra vertiente, se pensó en iniciar el Centro de Negocios de El Vigía, municipio Alberto Adriani en el estado Mérida, a la vez que se materializó la zona franca tecnológica de esa misma entidad federal, innovaciones incentivadas por la descentralización y con inspiración local.

Tales desarrollos han mermado en su potencia e impacto, cuando no han desaparecido. Los fondos crediticios se convirtieron en organizaciones con alta morosidad y su burocratización impide la eficacia que la economía requiere. Subsisten representaciones empresariales en algunas instituciones del gobierno estatal ligadas al sector productivo, pero con una relación inorgánica y tensa con las autoridades de los gobiernos estatales.

Los líderes empresariales coinciden en señalar que el exacerbado factor político tiende a alejar a los empresarios, los cuales optan por preservar sus espacios de autonomía frente al poder del Estado. Si bien existen relaciones personales de empresarios con los líderes políticos, la interacción tiende a ser menos institucional. También es conveniente señalar que la mejor o peor relación de gestión, depende del gobernador de turno. Hay quienes ofrecen mayor apertura respecto al empresariado; en los últimos años, coinciden los entrevistados, las relaciones se han deteriorado influidas por el difícil clima político existente en el país con el actual gobierno nacional.

Un comentario especial merece el Comité Estatal de Coordinación y Planificación. Este espacio de concertación, previsto en la

Ley de Descentralización de 1989 y refrendado en la actual Constitución, ofreció una oportunidad para que la representación empresarial pudiera incidir en los planes de desarrollo de las entidades federales. Si bien hubo formulación de propuestas en algunos momentos del Comité, hoy se ha convertido en una instancia inoperante. Las relaciones siguen siendo más directas con el gobernador, cuando existen. Pudiendo ser órganos para la creación de sinergia territorial, los Comités, ahora normados por ley nacional –lo que contradice su espíritu–, tienden a convertirse en instancias que intervienen, regulan y hasta ejecutan las políticas y programas estatales, con lo cual se desvirtúa su función (Hernández 2003).

Relaciones con el Gobierno Municipal

Pareciera existir una mayor fluidez en las relaciones de los grupos empresariales con el gobierno municipal, sin que ella resulte ser la mejor posible. El empresariado territorial posee tradición de gestión con el municipio desde hace varias décadas, originada, en primer lugar, con las regulaciones que se producen para la determinación y cobro del impuesto a las ganancias de las empresas y, adicionalmente, a partir de las políticas de fomento para la creación de los parques industriales. También la relación es obligada en áreas como la del transporte público, el desarrollo de ferias en complejos destinados a tales actividades y, en fin, en un conjunto de iniciativas que suponen la búsqueda de salidas para el impulso de las ciudades asiento de las actividades económicas. El ordenamiento urbano obliga, por ejemplo, a la definición de espacios para la localización y expansión de las actividades industriales, comerciales y de servicios, razón por la que los empresarios, en particular las cámaras de comercio e industria, lideran las negociaciones y promocionan sus proyectos.

No es significativo el cambio que los empresarios consignan en su relación con el municipio luego de la descentralización. Al contrario, dista mucho de lo que fueron las expectativas iniciales cuando se eligieron los alcaldes por vez primera. La relación no es orgánica; se encuentra signada por el encuentro personal y casuístico. El municipio no cuenta, por lo general, con instancias para la

planeación del desarrollo local que puedan liderar espacios solventes de concertación con la sociedad civil. De allí que, en consecuencia, no se encuentran esfuerzos para llevar adelante proyectos de ciudad, o proyectos territoriales a nivel municipal.

El reciente creado Consejo Local de Planificación Pública, organismo previsto en la actual Constitución, ha venido instalándose en los municipios; su fundación se ha encontrado con buen número de dificultades, entre ellas los mecanismos para elegir los miembros de la sociedad civil. Todavía es temprano para evaluar su desempeño, sin embargo, el empresariado posee poca presencia en su gestión y las expectativas sobre sus posibles resultados, son bajas.

En general, el municipio aparece como un espacio obligado para el encuentro estado-empresariado territorial. La naturaleza de este nivel de gobierno ofrece el espacio para la gestión alrededor de las iniciativas productivas. Hasta hoy, la relación es débil.

¿Cuál es el nivel de gobierno prioritario para la gestión de los empresarios?

Los empresarios consultados emitieron su opinión sobre la jerarquía de los niveles de gobiernos en relación a la gestión de su sector. Los resultados consolidados, expresados en % de pronunciamiento hacia cada nivel, son los siguientes:

Prioridad			
Nivel de gobierno	1 ^a	2 ^a	3 ^a
Nacional	45,5	9,0	54,5
Estadal	45,5	54,5	
Municipal	54,5	45,5	-

La mayor prioridad de los empresarios se inclina hacia el gobierno municipal. El 54,5% de los entrevistados colocan en la prioridad 1 a este nivel de gobierno y un 45,5% le confiere la segunda importancia en la gestión con los empresarios, no existiendo ninguna designación como prioridad 3. En cambio el gobierno estadal es visto en un 54,5%

como en última prioridad, lo que obliga a una revisión sobre el ejercicio de las competencias en el ámbito económico por parte de este nivel de gobierno. Pareciera que la gestión de servicios directos a las unidades productivas es identificada con el gobierno local mientras que el estatal es percibido como más lejano, vinculado a políticas más generales (promoción de inversiones, planificación regional) que no terminan de materializar.

Es importante señalar que un 45,5% de los consultados ven el gobierno nacional como su primera prioridad de gestión. Este grupo de opinión se encuentra vinculado a sectores que, como la gran industria, la pesca industrial o las cooperativas, dependen en grado sumo de las regulaciones emanadas del poder central, por lo cual prefieren continuar apostando a las políticas nacionales para su desarrollo.

A manera de conclusión. Aspiraciones y expectativas

El empresariado territorial percibe que son marginales para los gobiernos descentralizados, sus prioridades y ámbito de acción no se encuentran en la agenda de los líderes políticos. Según los entrevistados, tal situación puede tener una explicación: los ingresos de las gobernaciones y alcaldías provienen de las transferencias centrales y en una proporción secundaria de los impuestos empresariales.

A pesar de lo descrito, el empresariado territorial mantiene expectativas respecto a la descentralización. Y en ese sentido aspira a una interacción con los gobiernos que se caracterice por las siguientes orientaciones:

- Una mayor presencia empresarial en la gestión referida al ámbito económico. Esto es, contribuir con la definición de las políticas públicas, más allá de la creación de fondos crediticios o la implantación de medidas espasmódicas.
- El nivel de gobierno estatal debería convertirse en un gestor ante el gobierno nacional en el campo de la política económica. Así, el gobierno municipal ejercería el rol de promotor local de las inversiones y el desarrollo productivo.

- Es indispensable el fortalecimiento de las relaciones empresariado-gobiernos descentralizados en función de la creación de espacios de concertación de las políticas económicas asociadas a las competencias que, formalmente, detenta cada nivel de gobierno.

Ciertamente, a juzgar por las argumentaciones recabadas en el ámbito empresarial, las relaciones de gestión con el Estado descentralizado no son las mejores. Ellas están signadas más por la influencia personal y la presencia fortuita en algunos espacios de gestión que por la inserción en políticas territoriales de impacto para el desarrollo económico. A pesar de tales circunstancias, el empresariado apuesta a la descentralización; de lo contrario, sería retroceder a estadios centralistas aparentemente superados.

Bibliografía

1. Fuentes primarias

Entrevistas con las siguientes organizaciones empresariales del territorio:

- a) Cámara de Industriales del Estado Lara
- b) Cámara de Comercio del Estado Lara
- c) Central de Cooperativas del Estado Lara
- d) Cámara de Pequeños y Medianos Industriales del Estado Lara
- e) Cámara de Turismo del Estado Mérida
- f) Cámara de Comercio del Estado Mérida
- g) Central de Cooperativas del Estado Mérida
- h) Fedehindustria del Estado Mérida
- i) Asociación de Ganaderos del Municipio Alberto Adriani, estado Mérida
- j) Asociación de pequeños y medianos industriales, municipio Adriani, estado Mérida
- k) Asociación de Comerciantes de El Vigía, municipio Adriani, estado Mérida
- l) Cámara de Comercio de Cumaná, Estado Sucre
- m) Cámara de Turismo del estado Sucre
- n) Asociación de productores pesqueros, Estado Sucre
- o) Cámara de Comercio de Carúpano, Estado Sucre
- p) Asociación de Cooperativas Bermúdez, Estado Sucre
- q) Asociación de Posaderos de Paria, Estado Sucre

2. Documentos oficiales

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36860, 30/12/1999, Caracas.

Ley Orgánica de descentralización, delimitación y Transferencia de Competencias del poder Público, Gaceta Oficial N° 4153 extraordinaria, 28/12/1989, Caracas.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, Gaceta Oficial N° 4109 extraordinaria, 15/06/1989, Caracas.

3. Fuentes secundarias

Boisier, Sergio. 1999. *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Boisier, Sergio. 1991. "La descentralización: un tema difuso y confuso", en: Dieter Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, pp. 23-40.

Cordero Peraza, Félix y Garmendia, Rafaél. 1993. "ProinLara: una estrategia filosófica y organizacional para la promoción de inversiones", en: PNUD/ Cordiplan, *Modernización de las gobernaciones, Memorias del Simposio*, Caracas, pp. 228-289.

Cortés, Patricia. 2003. "Descentralización y desarrollo local: una aproximación desde América Latina", en: Aportes al desarrollo local, *Cuadernos descentralistas* n° 9, Grupo Propuesta Ciudadana, CEDER, GTZ, Lima, pp. 35-72.

Goskë, Joachim. 2001. "Desarrollo territorial: hacia un enfoque sistémico e integrador" en: *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizajes para la acción*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, pp. 5-34.

Haldenwang, Christian Von. 1999. "Descentralización y democracia local", en: Hegstenberg, et al. (ed), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas. pp. 371-384.

Hernández, José Julián. 2003. Planificación y deliberación (acerca de los Consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas), mimeo, Doctorado Cendes/ UCV, Caracas.

Mascareño, Carlos. 2000. *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, PNUD/ ILDIS, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

Putnam, Robert. 1994. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia, italiana en descentralización administrativa*, Ed. Galac, Caracas.

Restrepo Botero, Darío. 1998. "Lógica del mercado versus reproducción política. A propósito del proceso de descentralización política en Colombia", en: Carlos de Mattos et al. (ed), *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica /Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 382-414.

Vásquez Barquero, Antonio. 1999. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Ed. Pirámide, Madrid.

Wright Mills, C. 1978. *La elite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México.