

Sección  
Relaciones Económicas  
Internacionales

## **La reforma del Estado en un entorno económico de crisis: Venezuela y México en los noventa**

**María Elena Romero Ríos\***

La agenda de discusión política de la década de los noventa en América Latina incluye dos puntos fundamentales: por un lado, el fortalecimiento de las democracias instaladas en los años ochenta y, por el otro, las reformas políticas impulsadas para vigorizar las democracias de "edad adulta". En ambas situaciones se refleja el impacto de la profunda crisis económica que desde los mismos años ochenta se agudiza en América Latina, con sus consecuencias sobre las estructuras sociales, dando paso así a una gama de transformaciones posibles y de nuevas interrelaciones o conexiones regulares que surgen para enlazar de manera diferente a los individuos con las instituciones o grupos organizados (Levine, 1993).

El caso de las denominadas democracias de "edad adulta" es el que se pretende analizar comparativamente, tomando en cuenta las particularidades de México y Venezuela y los procesos de cambio que en sus sociedades comienzan a operarse, una vez que se asume el redimensionamiento del papel del Estado no sólo en lo económico, sino en lo político. Entre las reformas del Estado

con gran potencialidad democratizadora se encuentra la descentralización y a ella se aludirá, en la medida en que aporta elementos para replantear las relaciones sociedad-Estado y para valorizar el concepto de "comunidad" (Lechner, 1990), a lo cual volveremos posteriormente.

### **Del Estado asistencialista al Estado eficientista: los efectos perversos del excremento del diablo**

Al finalizar la década de los ochenta, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) le atribuyó el calificativo de "década perdida" para el desarrollo socioeconómico; en 1980, la pobreza afectaba aproximadamente al 38% de su población. Para 1990, el Proyecto Regional ONU de superación de la pobreza (PNUD) estimó que 270 millones de latinoamericanos se hallaban en situación de pobreza, es decir, un 62% de su población (Kliksberg, 1993, p. 7). El Estado asistencialista de los setenta, cuyo incremento sostenido del gasto público era sustentado fundamentalmente en un volumen importante de exportaciones, proporcionó una elevada capacidad de intervención en la sociedad.

Dos economías petroleras como las de México y Venezuela, con amplias posibilidades distributivas y una excesiva centralización de las decisiones políticas y administrativas, ampliaron cada vez más el crecimiento del aparato estatal. El Estado rentista daba para todo. Los recursos disponibles mediante la renta peirole-

\*Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público en el área de políticas públicas, facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia, Venezuela.

ra proporcionaron escenarios favorables para la conciliación y el enervamiento del conflicto distributivo o social (Rey, 1988; Borges, 1995); sin embargo, los nuevos elementos que configuran y restringen la escenas de estas economías medidas neoliberales y efectos regresivos sociales, trastocan el modelo compensatorio y los mecanismos de asignación de beneficios tradicionales (Borges, 1995, p.12).

Tanto en México como en Venezuela, la sociedad se estructuró sobre un modelo económico petrolero, rentístico, con abundancia para el gasto público y un modelo político fuertemente centralizado, ejecutivista y concentrador del poder, que provocó el crecimiento excesivo y vertical del aparato estatal, convirtiéndolo en improductivo e ineficiente (Aguilar, 1989). En 1976, el experto petrolero Juan Pablo Pérez Alfonso pronosticaba el "hundimiento" de la sociedad venezolana en "el excremento del diablo", por lo que calificaba como:

...una esquizofrénica planificación, paralela al deterioro y la corrupción del aparato administrativo (...) acelerada concentración de poder económico-

co y político que intoxica con delirios de grandeza y avidez desaforada de riqueza a las oligarquías, así como al centralismo ejecutivista, apoplético, que paraliza la administración y entraña todo el organismo social, dejándolo a merced del Presidente y su corte (Pérez A., 1976, 15).

Después de veinte años, Venezuela, al igual que México, vive el debilitamiento de ese modelo estatista, rentístico, conciliador, ante la quiebra de la economía nacional petrolera, la crisis fiscal del Estado y la implantación de un programa de ajustes con hondas repercusiones sociales. La corrección de desequilibrios fiscales, la orientación de la economía competitiva y de mercado, con la desregulación y privatización de actividades ejecutadas por el sector público, abre las puertas a un nuevo orden económico neoliberal.

Para millones de latinoamericanos la crisis viene a representar el agravamiento de condiciones previas, pues los elementos de la actual situación (desempleo, subempleo, carencia e ineficiencia de servicios) están presentes desde el período de plena expansión económica (Finquilevich, 1993); sin

embargo, en las economías petroleras rentísticas la reducción drástica de ingresos y de los gastos estatales para atender las necesidades sociales estremece en mayor medida los cimientos de la estabilidad sociopolítica. Siguiendo a Rey (1989) y a Kornblith (1995), se enfatiza que la modificación adversa y simultánea de las variables básicas del modelo populista de conciliación de élites, como son: la renta petrolera, las expectativas societales y representatividad de las organizaciones, colocan a los sistemas sociopolíticos venezolano y mexicano en una situación límite.

El gigantismo del Estado y su proyección desorbitada de compromisos de gastos entre ellos los sociales refleja a un planificador que nunca ha alcanzado la medida del éxito para el desarrollo socioeconómico (véase cuadro 1). La intencionalidad de los cambios en los noventa, expresados en los contenidos de las políticas públicas, es para enfrentar al Estado ineficiente, improductivo, que ha sido incapaz de viabilizar su propio modelo de desarrollo.

Los programas de ajuste estructural de corte neoliberal, que han venido ejecutando los

**Cuadro 1  
MÉXICO Y VENEZUELA: INDICADORES SOCIALES 1989**

| Esperanza de vida <sup>1</sup> | Tasa analf. <sup>2</sup> | Tasa mortal. <sup>3</sup> | Salarios | Desempleo | PIB por hab. <sup>4</sup> |
|--------------------------------|--------------------------|---------------------------|----------|-----------|---------------------------|
| México                         | 68,6                     | 9,7                       | 46,9     | 3,0       | 8,4                       |
| Venezuela                      | 70,1                     | 13,1                      | 77,1     | 9,7       | -19,9                     |
| America Latina                 |                          |                           | 75,4     | 8,3       | -9,6                      |

1. Esperanza de vida al nacer, en años.

2. Tasa de analfabetismo, porcentaje de población mayor de 15 años analfabeta.

3. Tasa de mortalidad infantil, por mil nacimientos.

4. Salarios mínimos reales. índice 1980=100.

5. Tasas anuales medias de desempleo abierto urbano.

6. Producto interno bruto por habitante, variación acumulada 1981-1990.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1989; Banco Mundial, 1989; Cepal, Anuario Estadístico-1989. SELA, en Kliksberg (comp.), 1993, p. 44, citado por Borón, Atilio (1989).

Estados latinoamericanos, producen efectos socialmente regresivos, como señala Borón (1989). Éstos inciden de manera significativa sobre los ingresos de los trabajadores y empobrecen cada vez más a amplios sectores de la sociedad (véase cuadro 2).

La implementación de las medidas de ajuste en el caso mexicano permitía hablar, para mediados de la década de los ochenta, del "milagro económico" que allí se reportaba al igual que Brasil; sin embargo, no se alteraban las tendencias en la distribución desigual de los ingresos y seguían siendo negativas las tasas de crecimiento de los salarios reales.

En Venezuela, las primeras medidas de "ajuste fondomonetarista"<sup>1</sup> comienzan a tomarse a finales de los ochenta, pero ya el comportamiento de los valores en materia de ingresos y salarios anuncia el desencadenamiento de la grave crisis socioeconómica de los noventa. Al respecto, Borges (1995) señala que la tardía acogida de los

ajustes en Venezuela en comparación con los otros países del área plantea interrogantes sobre la capacidad de resolución gubernamental para las demandas sociales, ante los problemas económicos y la crisis de la deuda durante los ochenta.

Y es que uno de los principales elementos distorsionantes del modelo asistencialista es la deuda externa. Ella se convierte en un pesado compromiso para los Estados; la transferencia de recursos que implica hacia los centros del capital disminuye la capacidad de intervención social de los mismos Estados.

Siendo el sector externo de la economía venezolana altamente vulnerable por el origen petroliero de sus ingresos, los cambios no realizados en los ochenta están siendo hoy exigidos aceleradamente. Según un estudio económico reciente, basado en los indicadores del Banco Central de Venezuela (Brillembourg, 1996), se explica el carácter cíclico de los ajustes que se han venido aplican-

do en la economía desde 1982 y cómo se sigue produciendo recesión, aumento del desempleo, contracción del aparato productivo y bajos salarios. La consiguiente expansión del gasto público por decisiones de aumentos compulsivos de sueldos en la crecida administración pública, la aplicación de subsidios directos e indirectos, conduce cíclicamente a un nuevo déficit fiscal (véase cuadro 3).

Tardíamente en Venezuela, en los inicios de los ochenta en México, las medidas de elevado costo sociopolítico han sido tomadas para enfrentar la crisis e iniciar el camino del Estado eficientista, reformador, racionalizador de sus funciones en la gestión de gobierno.

En Venezuela, la denominada Agenda Venezuela incluye, entre sus medidas fundamentales, unas de orden económico (recorte del gasto público; liberación total del régimen controlado de cambios; incremento en los precios de la gasolina y de las tarifas de los ser-

**Cuadro 2**  
**TASA DE CRECIMIENTO DE SALARIOS REALES**  
**(Países seleccionados de América Latina)**

| País      | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986* |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Argentina | -10,5 | 29,3  | 16,0  | -14,5 | -5,7  |
| Brasil    | 0,5   | -11,4 | -14,8 | 12,2  | 0,1   |
| Chile     | -0,1  | -11,0 | 0,4   | -4,4  | 1,9   |
| México    | -9,6  | -18,0 | -7,4  | -1,3  | -7,9  |
| Perú      | 2,2   | -16,7 | -15,3 | -15,7 | 41,0  |
| Uruguay   | -0,3  | -20,7 | -9,1  | 14,1  | 6,7   |
| Venezuela | -0,1  | -7,2  | -7,6  | 0,3   | n.d.  |

\* Estimación preliminar

n.d.: no disponible

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1987 (Washington, D.C.), citado por Borón, Atilio (1989).

1 Ya en 1983, ante una acelerada disminución de las reservas del Banco Central, se toman decisiones para liberación del tipo de cambio, de corte monetarista pero aún sin condicionamientos del Fondo Monetario Internacional.

**Cuadro 3**  
**VENEZUELA - VARIABLES MACROECONÓMICAS-1982/1995**

| Años | Var.PIB% | Inflac. % | Déf. Fiscal % |
|------|----------|-----------|---------------|
| 1982 | 0,7      | 9,7       | -4,9          |
| 1983 | -5,6     | 6,3       | -2,3          |
| 1984 | -1,4     | 12,2      | 2,7           |
| 1985 | 0,3      | 11,4      | 2,3           |
| 1986 | 6,4      | 11,5      | -0,4          |
| 1987 | 4,6      | 28,1      | -1,6          |
| 1988 | 6,2      | 29,5      | -7,4          |
| 1989 | -7,3     | 84,5      | -1,0          |
| 1990 | 7,4      | 40,7      | -2,1          |
| 1991 | 9,7      | 34,2      | 2,8           |
| 1992 | 5,4      | 31,4      | -3,6          |
| 1993 | 0,4      | 38,1      | -3,8          |
| 1994 | -3,3     | 60,8      | -7,5          |
| 1995 | 1,2      | 56,4      | -10,0         |

Fuente: Brillembourg, 1996/datos del BCV.

vicios públicos; elevación del impuesto a las ventas al mayor; privatización de empresas del Estado) y otras de orden social (programas sociales compensatorios focalizados o directos; reforma del sistema de prestaciones sociales), esperándose una inflación del 96% al cierre del año 1996 (El Universal, 1996).

En el caso de México, con más tiempo en la aplicación de las medidas de ajuste, algunos datos son significativos: entre los años 1988 y 1993, durante la presidencia de Salinas, se incrementaron los ingresos tributarios en un 32% (Méndez, 1994, p. 190), lográndose modificar el déficit público de un 12% del PIB para 1988, hasta alcanzar un superávit de 0,5% en el año 1992. En cuanto a la deuda externa, se reduce entre 1989 y 1990, según datos del gobierno federal, de un 68,3%

a 21,0% del PIB y se acuerdan tasas de interés más altas que motivan mayor afluencia de capital externo (*ibíd.*).

Los acuerdos alcanzados entre el gobierno y los sectores sociales trabajadores y empresariales, para finales de los ochenta, refuerzan la aplicación de políticas monetarias y salariales restrictivas. Es sólo a partir de 1992 cuando se comienzan a estabilizar los salarios en términos reales (OCDE, 1992, p. 60. Citado por Méndez, 1994). La dureza de los resultados sociales en el corto plazo comenzó a manifestar ablandamientos en términos macroeconómicos: las reservas internacionales mostraban signos ascendentes, mientras se diversificaba el modelo económico exportador: si para 1982 las exportaciones petroleras representaban el 80% del total de exportaciones, en

1991 alcanzaban el 30%. Para 1995, con la incorporación de México al tratado de libre comercio (con Estados Unidos y Canadá) y con el establecimiento de las "maquilas", las exportaciones manufactureras acumularon la proporción que antes correspondía al petróleo.

Todas estas ponderaciones, que alcanzaron rasgos positivos hasta mediados de 1994, han vuelto a decaer sensiblemente en los últimos años<sup>2</sup>.

Luego de presentado este contexto económico para México y Venezuela en los noventa, referirse a las democracias latinoamericanas de "edad adulta" es someter al Estado a un nuevo cuestionamiento de su rol (Borón, 1989). Valorizada la democracia socialmente, la transformación del Estado debe orientarse por una racionalidad política que le permita conjugar eficiencia con legitimidad, que amplíe la pluralidad de actores y agentes sociales participantes en ese cambio. El Estado debe redimensionarse<sup>3</sup>, para legitimarse a través de las compensaciones sociales, pero también a través de los valores y creencias de una colectividad dada; no es compatible con la democracia dejar la resolución de los problemas económicos a una lógica técnico-instrumental de mercado. Crisis económica y democracia pueden complementarse en una nueva interpretación de los vínculos Estado-sociedad civil, revalorizando las plurales interacciones de un cambio social y político concertado (Lechner, 1990).

La rebelión de Chiapas, los asesinatos sin resolver de prominentes líderes políticos entre ellos el candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional, la crisis interna del mismo partido PRI, y una política monetaria inconsistente y vulnerable, precipitan una nueva crisis económica en el año 1994 (Ros, 1995), con sus consecuencias sociales.

La redimensión no debe implicar sólo una medida de cuantificación de la eficiencia; la cualificación que ella encierra valora "...funciones, políticas, operaciones justas, idóneas, para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo con un criterio dado" (Aguilar, 1989, p. 200).

## **La descentralización: mucho más que un planteamiento neoliberal**

En el análisis de las estructuras de poder político y su configuración institucional en América Latina, se materializa el poder del Estado en gobiernos profundamente centralistas, ejecutivistas y autoritarios. Crece el aparato administrativo del Estado a la sombra del protagonismo del nivel nacional del poder, sin contrapesos políticos-institucionales de los niveles subnacionales o locales, ni fuerte competencia partidaria o grupal (Aguilar, 1989).

Desde este punto de vista, la descentralización definida en función de su oponente, la centralización, se convierte en un aspecto fundamental para la reforma del Estado latinoamericano; ella implica redistribución del poder y de los recursos, especialmente transferencia de competencias administrativas, interrelaciones gubernamentales e institucionales intranacionales y nuevas conexiones no gubernamentales.

La descentralización es un proceso y, como tal, alcanza diferentes grados de profundidad, autonomía, modalidades e involucramiento de actores, de acuerdo con la realidad considerada (Cabrero, 1996). Se diferencia la descentralización o descentralización administrativa o de servicios, con variaciones en los niveles de autonomía de las entidades desconcentradas, de la descentralización político-administrativa, pues en ésta el Estado central delega competencias a organismos políticos electos por sufragio, cuyo ámbito jurisdiccional está determinado territorialmente (Nolte, 1991, p.75).

Dentro del contexto socioeconómico latinoamericano, las posturas neoliberales incluyen en su marco estratégico la descentralización, asociada estrechamente a la disminución de los campos o áreas de intervención estatal, así como de su tamaño y peso en la actividad económica, lo cual conduce al debilitamiento y fragmentación del poder del Estado (ibíd.). Sin embargo, en el redimensionamiento estatal de la manera como ha sido expuesto, la descentralización se convierte en instrumento idóneo para dar un nuevo sentido a las democracias de "edad adulta". En medio de la crisis socioeconómica, orienta la democratización de procesos políticos y sociales, se vigoriza con la participación política y coloca en un plano de mayor proximidad las decisiones políticas y administrativas con las expectativas e intereses de las diversas colectividades.

La descentralización ha sido emprendida por México y Venezuela, pues ella prefigura objetivos para un Estado eficiente, un Estado que necesita transformarse, pero con una óptica de mayor alcance que lo meramente técnico-instrumental, un Estado que conjugue eficiencia con legitimidad para garantizar la profundización y el fortalecimiento del régimen democrático mismo. De acuerdo con Nolte (1991), al descentralizar funciones y servicios prestados por el Estado, se quiere alcanzar mayor eficacia en los servicios públicos no sólo en cuanto a sus costos de gestión, sino también en la calidad y cobertura de los mismos. Al descentralizar competencias políticas se crean nuevos espacios para la participación social estatal y local, generando

nuevas interrelaciones, conexiones y valoraciones en el ámbito cultural que se trate. La descentralización reordena la capacidad reguladora del Estado en los distintos niveles de gobierno y promueve la reducción de desigualdades socioeconómicas espaciales.

## **México y Venezuela: se hace camino al andar**

### **México y el camino andado, ¿o desandado?**

En el caso de México, la descentralización se ha considerado a partir de tres perspectivas (Carrasco et al, 1990): la política, la administrativa y la económica. En lo político, según los planteamientos gubernamentales, permitiría crear condiciones para el ejercicio efectivo del federalismo, para el reconocimiento de las autonomías estatales y municipales. En lo administrativo, muy vinculado con lo anterior, se concretaría la transferencia de competencias y servicios de gobierno federal a las entidades estatales y municipales, desconcentrando la toma de decisiones. En lo económico, se definirían programas de desarrollo específicos para atenuar las desigualdades regionales, canalizando fondos presupuestarios especiales.

Entre las medidas adoptadas para fortalecer el federalismo, están: la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que modifica estructuras y funciones de dependencias centrales; la Ley de Planeación, para coordinar planes de desarrollo nacional y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, para distribuir responsabilidades en los tres niveles de gobierno

federal, estatal y municipal en materia de servicios de salud y educación básica y normal (Cabrero, 1996).

A partir de 1983 se pusieron en práctica los denominados Convenios Únicos de Desarrollo, para actuar en competencias concurrentes entre niveles de gobierno, a través de programas descentralizados de inversión y de transferencia de recursos financieros, con énfasis en las haciendas públicas locales.

La reforma considerada de mayor importancia ha sido hasta ahora la municipal; constitucionalmente se precisaron sus fuentes de ingresos, se especificaron los servicios a su cargo, se les reconoció facultad para formular y aplicar planes de desarrollo urbano. En la precisión de facultades administrativas, se institucionalizan los convenios estados-municipios; en cuanto a lo político, se generaliza el principio de representación proporcional como procedimiento para la elección de los ayuntamientos (hasta el año 1982 estaba permitido para municipios de más de 300.000 habitantes).

Se destaca entre las reformas aprobadas la posibilidad de que los municipios asuman directamente la gestión de servicios públicos. Lo que no se ha modificado es el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal, determinante de la mayor parte de los ingresos municipales (*ibíd.*).

Lo que se inició como un proceso de descoricentration administrativa en los años setenta, y que en los ochenta se orientó hacia la descentralización de la toma de decisiones gubernamentales, se convierte en los

años noventa en un proceso que vitaliza la interrelación Estado-Sociedad Civil, que si bien es a través de un programa social concreto para enfrentar la pobreza, sujeto a muchas críticas (focalización de acciones gubernamentales para la atención de demandas sociales), atribuye posibilidad de dinamismo a la participación social.

Las modificaciones que supone la descentralización en el desarrollo del proceso proporcionan elementos de apoyo a la democratización y legitimación de democracias "de edad adulta" que se enquistaron en la centralización y concentración del poder. En el caso de México, Aguilar (1989, p. 199) aclara que:

En los tiempos en que el gobierno operaba con cobertura amplia e intervención directa y sin el control de elecciones libres, la representación de intereses no podía más que dirigirse hacia las agencias de gobierno, y según los ductos y reglas por ellas determinadas, por los canales corporativos. En el momento en que, por efecto de su redimensionamiento, reduce sus áreas y se ve obligado a cambiar sus instrumentos de conducción, el efecto del redimensionamiento es diversificar y flexibilizar los canales de representación y de conciliación de intereses: la flexibilización de la demanda social y de la oferta de gobierno.

Los cambios institucionales iniciados no han sido consistentes y en la actualidad la descentralización en México se halla estacionaria, pero es indudable que la responsabilidad sobre la reversibilidad del proceso recaerá en el carácter democrático de la propia Sociedad Civil y en la utilización

de los canales de participación que este régimen le proporciona para seguir demandando el cambio.

### Venezuela, por un camino alternativo

En 1985, por decreto del ejecutivo nacional, se crea en Venezuela la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), la cual estaba integrada por representantes de diversos sectores y tenía la tarea de proponer la reforma del Estado reestructurando las relaciones existentes entre éste y la sociedad venezolana (De la Cruz, 1992). Las primeras propuestas fueron de carácter político, dirigidas a desarmar la centralización de la toma de decisiones y la excesiva concentración del poder. Se aprueba la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, que hasta 1989 eran designados por el presidente; se modifica la Ley Orgánica de Régimen Municipal, para incorporar la figura del alcalde en los concejos municipales; se reforma la Ley Orgánica del Sufragio, que incluye la uninominalidad en los cuerpos legislativos para aumentar el peso de la responsabilidad del elegido ante sus electores y se aprueba la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional a los Estados, la cual define competencias exclusivas y servicios concurrentes que pueden transferirse hacia los estados.

El camino en Venezuela no fue el mismo seguido por México; la situación venezolana para finales de los ochenta mostraba ya signos de deslegitimación hacia las principales institucio-

nes políticas<sup>4</sup>: partidos políticos tradicionales, cuerpos deliberantes y judiciales, lo cual generó consenso para las reformas políticas, manteniéndose una fuerte discusión y resistencia central sobre la transferencia de competencias administrativas y financieras.

El ritmo del cambio político logrado en la distribución del poder a nivel de los estados y municipios es una muestra del efecto probatorio de la descentralización. En las primeras elecciones regionales, 9 de los veinte estados existentes para el momento (hoy son 22) habían elegido gobernadores pertenecientes a partidos de oposición y 123 de 269 alcaldías quedaron lideradas por la oposición. Para las elecciones de 1993, la diversidad fue similar.

La situación actual de la descentralización en Venezuela puede considerarse a través de dos ejes principales: a) un eje político-institucional y, b) un eje administrativo-financiero (Romero et al., 1996). En cuanto al eje político-institucional, la descentralización ha avanzado considerablemente y ha sido concebida para hacer frente a estructuras predominantemente centralistas, asociadas a la ineficiencia institucional y funcional.

En tanto el Estado venezolano tuviera sobrada capacidad para enfrentar sus tareas sociales, la ineficiencia del aparato público no constituía tema de debates. Mas el debilitamiento de esta capacidad ante las exigüas reservas del modelo económico rentista, unido a la pérdida de confianza y credi-

bilidad de las instituciones, tradicionalmente representativas en el orden político (fundamentalmente los partidos políticos), otorgaron impulso a la voluntad consensual que, desde el Congreso nacional, desempolvó los principios constitucionales para definir la descentralización.

El nuevo modo de conformación de autoridades públicas, tanto a nivel subnacional como local, delineó el ámbito de la descentralización en lo político y administrativo. El fortalecimiento institucional ha ido aparejado con los cambios políticos. Una descentralización de niveles de gobierno se está implementando con la regulación de la ejecución o administración de las competencias desde los estados. Sin embargo, serios obstáculos y resistencias centrales han retardado o estancado el proceso.

Aquí es donde interviene el otro eje administrativo-financiero. Por una parte, la viabilidad de los procesos de transferencia está directamente asocuada al funcionamiento y organización de las estructuras administrativas previas, de las cuales proviene la eficiencia que debe corresponder al proceso del que se trata. En el caso venezolano, la administración fuertemente centralizada y con reconocidos vicios enraizados, tales como el clientelismo, la excesiva expansión burocrática, las crecidas e irregulares nóminas, la ausencia de facturaciones y registros de títulos sobre bienes, el despilfarro de recursos, entre otros, trae como resultado la compli-

cada aplicabilidad de las transferencias desde el punto de vista administrativo.

Una de las consecuencias más importantes es que tal situación no permite prever, en principio, el mejoramiento en la prestación de los servicios sociales por parte de las administraciones subnacionales. El grado de deterioro y las condiciones extremas de deficiencias en los servicios de salud y educación son expresión de esta crisis administrativa del Estado.

Como primordiales iniciativas de las gobernaciones de estado se hallan los sectores cubiertos por las políticas sociales; en tanto las complicaciones administrativas referidas limitan los márgenes de acción, toman cuerpo las alternativas autogestionarias o de programación e inversión social a través de fundaciones, organizaciones no gubernamentales y servicios sociales de las gobernaciones. Es así como, a partir de las acciones emprendidas por algunas gobernaciones y los resultados obtenidos socialmente, las gestiones del aparato descentralizado están logrando el apoyo de los electores.

¿En qué medida los mecanismos de financiamiento del proceso descentralizador inyectan autonomía e independencia a las entidades descentralizadas, o, por el contrario, condicionan las transferencias intergubernamentales?

En materia de ingresos, los estados venezolanos evidencian la casi absoluta dependencia del Estado central, a tra-

En febrero de 1989 una ola de saqueos sacudió al país y al estrenado gobierno de Carlos A. Pérez, que comenzaba a implementar un programa de ajuste neoliberal; tres años después, en 1992, dos intentos de golpe de Estado ocasionaron un crítico debilitamiento de las bases del sistema político (al respecto pueden consultarse Kornblith y Rey).

vés del situado o porción del presupuesto nacional que se distribuye entre los estados; desde 1989, el situado recibió un incremento anual hasta 1994 (en que llegó al 20%), lo que pudo haber ocasionado que los estados no adelantaran mucho en esta materia.

Las gobernaciones están haciendo uso de su poder de ejecución desde el punto de vista legal, pero la reticencia centralista motiva en la realidad el surgimiento de una nueva relación entre los gobernadores y la sociedad civil; se provoca la creación de organismos de diversa naturaleza social (fundaciones de salud, de atención a los ancianos, de atención a los niños, entre otros), que persiguen la participación de las comunidades en el funcionamiento de las mismas. Ello implica un paso fundamental para demostrar la capacidad de institucionalización, organización y participación subnacional, pero, sin haber reordenado la relación con la administración central, el resultado es la duplicidad funcional y grandes pérdidas en recursos.

Los cambios que se han manifestado resultan todavía apocados, dado lo reciente y lento del proceso y los muchos factores que interfieren en la efectividad de los mismos, pero en el desenvolvimiento del sistema político venezolano es muy difícil la reversibilidad de la descentralización, mucho menos cuando las fuerzas sociales para las reformas están emergiendo desde los propios niveles subnacionales y locales.

Tanto en México como en Venezuela, las propuestas de reforma han sido planteadas "desde arriba", como un reconocimiento por parte de los

sectores dirigentes de las posibilidades que se derivan en un régimen democrático para enfrentar la estrechez distributiva que produce la contracción severa de las variables macroeconómicas: los programas de ajuste estructural que modifican el carácter asistencialista del Estado se intentan armonizar con opciones eficientistas de reformas político-administrativas, que conllevan a la racionalización de la acción pública. Sin embargo, en estas democracias la racionalización debe concebirse no sólo desde un punto de vista técnico-instrumental (tecnocrático), sino también desde su contenido lógico-político, en el cual eficiencia se conjuga con legitimidad.

Sólo así se entiende la redimensión del Estado y la revalorización de la democracia. Crisis económica y democracia pueden complementarse en una nueva interpretación de los vínculos Estado-sociedad civil, considerando el alcance de las múltiples interacciones que pueden surgir en un escenario de cambio político concertado.

En este escenario de cambio político concertado se le atribuye a la descentralización un papel fundamental, pues ella implica redistribución del poder y de los recursos, transferencias de competencias a distintos niveles gubernamentales, con nuevas interacciones entre sí y entre conexiones no gubernamentales. Si bien la descentralización es acogida por el pensamiento neoliberal con el objetivo de debilitar y fragmentar el poder intervencionista del Estado, también ha sido rescatada por el pensamiento reformista democrático por el dinamismo que es capaz de imprimir a la

participación sociopolítica y a la proximidad interactiva de autoridades públicas y comunidades.

Parafraseando a Lechner (1990), se diría que la consolidación de la democracia en América Latina pasa por tomar en cuenta la reivindicación redistributiva en medio de la crisis económica; la reforma política y de la política es inaplazable para responder efectivamente a las demandas de las comunidades.

## Referencias

- Aguilar, Luis. *El modelo redimensionador: supuesto y límites*. El Colegio de México, A.C., 1989. Datos incompletos.
- Borges, Welkis. *Gobernabilidad con ajuste: escenarios de negociación en tiempos de crisis, 1979-1993*. IEPDP-Luz, Maracaibo, 1995.
- Borón, Atilio. *Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina*, Colegio de México, 1989. Datos incompletos.
- Brillembourg, Felipe. "Círculo vicioso de la economía", en *El Universal*, mayo 13, Caracas, 1996, p. 2-1.
- Cabrero, Enrique. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", en *Nueva Sociedad*, N° 142, Caracas, 1996, pp. 72-95.
- Carrasco, Rosalba et al. "Notas sobre la democratización y reforma del Estado en México", PNUD, Unesco, Clacso. México, 1990.
- De la Cruz, Rafael. "La estrategia de la descentralización en Venezuela", en *Descentralización, gobernabilidad, democracia*. Caracas: Nueva Sociedad, 1992, pp. 17-73.
- El Universal. "Se dispersa valor de la deuda externa ante anuncios de la Agenda Venezuela", abril 15 de 1996, p. 1-1.
- Finquielevich, Susana. "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas", en *Pobreza: un tema impostergable*, Caracas, Edit. CLAD, 1993, pp. 69-88.

- Kliksberg, Bernardo. "La escala de la pobreza en América Latina" en *Pobreza: un tema impostergable*, Caracas, Edit. CLAD, 1993, pp. 7-18.
- Kornblith, Miriam. "Crisis sociopolítica, nuevas reglas y estabilidad de la democracia en Venezuela: estructura y coyuntura de la crisis del sistema político venezolano", en *Politeia*, N° 17, Caracas, UCV, 1995, pp. 11-58.
- Lechner, N. "A la búsqueda de la comunidad perdida", en *Liberación y desarrollo en América Latina*, Lima, CEP, 1990.
- Levine, Daniel. "Construyendo política, cultura y poder", en *Libera-*
- ción y desarrollo en América Latina, Lima, CEP, 1993.
- Méndez, José L. "La reforma del Estado en México: alcances y límites", en *Gestión y política pública*, volumen III, N° 1, México, 1994.
- Nolte, Detlef. *Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo, 1991. Datos incompletos*.
- Pérez A., J. P. Hundíendones en el excremento del diablo, Caracas, Editorial Lisboa, 1976.
- Rey, Juan Carlos. "La democracia, desarrollo, redistribución del ingreso en Venezuela", en *Pensa-*
- miento Iberoamericano N° 14, Madrid, 1988.
- ,"El futuro de la democracia en Venezuela", en *El futuro de la democracia en Venezuela*, Caracas, IDEA, 1989.
- Romero, María Elena et al. *Situación y análisis de competencias concurrentes y exclusivas. Los recursos y sus potencialidades*, IEPDP-LUZ, Maracaibo, 1996.
- Ros, Jaime. "La crisis mexicana y la reforma de la política macroeconómica", en *Pensamiento Iberoamericano N° 27*, Madrid, 1995.