

Liberalismo y descentralización: algunas apreciaciones en torno a Venezuela

Liberalism and Decentralization: Certain Appreciations in Reference to Venezuela

*María Elena Romero Ríos**

Resumen

La revisión de algunos supuestos que conforman el modelo liberal de sociedad, se trazan como inicio para inferir características presentes en el proceso de descentralización dentro de las reformas del Estado en el contexto venezolano. En las dos últimas décadas importantes cuestionamientos se realizan acerca de la estructura centralizada del Estado en América Latina y de los desiguales niveles de desarrollo que se hallan dentro de un mismo territorio nacional, asociándose el centralismo con la dinámica de la actividad económica capitalista. En la relación de estas variables político-económicas, se describen obstáculos para el desarrollo y agotamiento de las capacidades funcionales del Estado, surgiendo como alternativa la descentralización. Una definición que integra la descentralización política, administrativa y económica, según se dirija a incidir en la participación política, en la administración estatal o en el modelo económico, abre cauces para la discusión del modelo liberal de sociedad. ¿Puede señalarse que la conducción del proceso de descentralización en Venezuela ha seguido orientaciones liberales, con tan marcado predominio económico que ha afectado la institucionalidad política que el mismo proceso conlleva? La descentralización en Venezuela, orientada hacia el fortalecimiento político-institucional, tomó el camino de las reformas neo-liberistas, lo cual se le ha convertido en freno para continuar avanzando hacia el fortalecimiento de la institucionalidad política democrática.

Palabras clave: Descentralización, Liberismo, Liberalismo Político, Venezuela, Estado en América Latina.

* Profesora Asociada e Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia.

Abstract

The review of certain suppositions that conform the liberal model of society are traced as a starting point in order to infer characteristics present in the process of decentralization within state reform in the Venezuelan context. In the last two decades, important questioning has been made as to the centralized structuring of the state in Latinamerica, and as to the unequal levels of development that can be found within the same country, associating centralism with the dynamics of capitalist economies. In the relation between these political-economic variables, obstacles to development are described and the depletion of the functional capacity of the state, suggesting as an alternative, de-centralization. A definition which integrates political, administrative and economic decentralization as far as it influences political participation in state administration or in the economic model, opens the gate to the discussion of a liberal model of society. Is it possible to say that the process of decentralization in Venezuela has followed liberal orientations, with such a marked economic predominance that it has affected the political institutionality that the same process implies? Decentralization in Venezuela, oriented towards political-institutional strengthening, took the path of neo-liberal reforms, which has become an obstacle to the continuous advance of the strengthening of democratic political institutionality.

Key words: Decentralization, liberalism, political liberalism, Venezuela, Latinamerican state.

Introducción

La revisión de algunos elementos fundamentales que conforman el modelo liberal de sociedad (Goodwin, 1988:45-81), se trazan como puntos de inicio en este trabajo, para inferir ciertas características presentes en el proceso de descentralización planteado dentro de las reformas del Estado, haciendo particular referencia al contexto venezolano.

En las dos últimas décadas se han formulado importantes cuestionamientos acerca de la estructura centralizada del Estado en América Latina y, por consiguiente, de los desiguales niveles de desarrollo que se hallan dentro de un mismo territorio nacional, asociándose el centralismo con la dinámica de la actividad económica capitalista. En la relación de estas variables político-económicas, se describen obstáculos para el desarrollo y agotamiento de las capacidades funcionales del propio Estado (Cabrero, 1996), surgiendo como alternativa la descentralización para redistribuir recursos y poder. Una definición que integra la descentralización política, administrativa y económica, según se dirija a incidir en la participación política, en la administración estatal o en el modelo económico, abre cauces para la discusión del modelo liberal de sociedad.

La instauración de regímenes democráticos en algunos países de América Latina en los ochenta, fue simultánea con la adopción de “reformas económicas

neo-liberales” (Borón, 1998), ante lo cual la institucionalidad democrática ha tenido que enfrentar el reto de responder a una sociedad que, esperando provisión de bienes y servicios esenciales, ha visto disminuir sus condiciones de vida: altos índices de inflación, aumento constante de tasas de desempleo, disminución de salarios reales, incremento de pobreza, entre otros.

Cabe hacerse las interrogantes siguientes: ¿En qué medida puede hablarse de liberalismo en América Latina y en particular, en Venezuela, cuando se está ante la presencia de estructuras estatales fuertes y marcadamente centralizadas? ¿Es acaso la descentralización un proceso asumido a partir de la reformulación liberal del papel del Estado y de las estructuras tradicionales de poder en la región?

En Venezuela, la descentralización concebida dentro de las reformas del Estado, lleva poco más de una década de implementada. En su revisión, ¿Puede señalarse que la conducción del proceso de descentralización ha seguido orientaciones liberales, con tan marcado predominio económico que ha afectado la institucionalidad política que el mismo proceso conlleva? Intentando dar respuesta a estas interrogantes, se irá desarrollando el presente trabajo.

El sistema político y económico liberal. Precondiciones en la Venezuela de los noventa

En el contexto latinoamericano del cual forma parte Venezuela, el debate sobre el papel del Estado en los noventa y la redefinición de sus relaciones económicas, se sustenta en planteamientos sobre disminución de la intervención gubernamental en los asuntos económicos: libre mercado, iniciativa privada y desregulación (Borón, 1994:34). Esta postura incluye primordialmente aspectos económicos, pero es preciso incorporar las transformaciones que en el plano político se producen, en términos de democratización y participación social. De igual manera, por encima del predominio de una concepción individualista, que restringiría demasiado el alcance del liberalismo (el individuo propuesto como fuente primaria del valor) y, considerando el peso adquirido por la democracia política en América Latina, es tema fundamental para la discusión sobre las reformas del Estado en Venezuela, la preocupación teórica por los límites de la autoridad en su relación con la descentralización.

Para el liberalismo, el reconocimiento de la importancia del individuo, la promoción de los derechos y las libertades humanas actúan como delimitadores del área en que el Estado no debe intervenir. Cualquier concentración de poder, sea político o económico, supone el aplastamiento de las libertades individuales (Sartori, 1987:462), por lo que, siguiendo a Sartori, el liberalismo lo definimos como la teoría y la práctica de la defensa a través del Estado Constitucional, de la libertad política individual.

Dado que el Estado Constitucional en América Latina presenta una estructura fuertemente centralizada, reflejo de una forma de organización político-institucional de herencia española y portuguesa, la misma es afianzada por regímenes

autoritarios que hallaban así reafirmación del poder central para su existencia (1), produciéndose un desacoplamiento del contenido liberal entre lo político y lo económico. Desde una perspectiva jurídico-política, trátase de Estados Unitarios o Federales (en este último caso se hallan Argentina, México, Brasil y Venezuela), en lugar de privar criterios autonómicos para las unidades territoriales, se orientaron hacia formas organizativas verticales del poder, con fuerte incidencia de factores económicos contrarios a la dispersión del mismo (Rofman, 1991:14-15).

Siendo así, la estructuración centralizada de la autoridad estatal en América Latina, ha permitido concentrar de manera amenazante el poder político y/o económico en específicos sectores de la sociedad, debilitando los fundamentos de libertad política y económica que, en una tridimensión individuo-sociedad-Estado, hoy día el liberalismo pretende rescatar a través de la teorización política sobre reforma del Estado y democratización. Democratizar implica descentralizar el poder e inducir la vigorización de las instituciones liberales en lo económico y en lo político.

Caracterización de la descentralización como propuesta liberal

Se reconocen tres formas de descentralización definidas en función de los cambios que primordialmente persiguen (Rondinelli, 1989. Citado por Von Haldenwang, 1990): a) la descentralización administrativa tiene como objetivo aumentar la eficiencia en la distribución y asignación de recursos (traslado de competencias hacia niveles territorialmente inferiores y transferencia de funciones); b) la descentralización política plantea democratizar la participación política a través de instancias más extendidas en niveles regionales y locales, para redistribuir territorialmente el poder; c) la descentralización económica, se orienta a la limitación de funciones estatales para producir o aumentar la eficiencia económica: privatización y desregulación de actividades y medios de producción para liberalizar las fuerzas del mercado.

De estas tres formas mencionadas, se desprenden los objetivos de la descentralización y las variaciones que se encuentren en los Estados. En Venezuela, como bien señala García-Guadilla (1999: 88-89), la descentralización se da dentro del contexto neoliberal de aplicación de medidas económicas de "ajuste" frente a la crisis económica, dándosele más relevancia al objetivo de la eficiencia económica. En estos diez años las regiones han optado por transferir la producción y mejoramiento de servicios básicos y sociales, con resultados desiguales, en función de las capacidades económicas y de las posibilidades de generar recursos propios.

Privilegiar la privatización y la desregulación se convertía en axioma. En Venezuela la eficiencia económica se hallaba estrechamente vinculada a la eficiencia política, debido a la responsabilidad que el Estado tradicionalmente ha sobrellevado en su papel benefactor. La crisis económica se asoció a la pérdida de legitimidad política de los actores fundamentales del modelo político democrático instaurado desde 1958.

La descentralización se definió así a partir de la intervención en la estructura institucional político-administrativa, con el objetivo de modificar los marcos de regulación estatal referidos fundamentalmente a los aspectos fiscales (eficiencia y reducción del gasto público) y financieros (fuentes y capacidades de financiamiento) (De la Cruz, 1998).

Las posiciones más antagónicas respecto al rol del Estado -desde los que consideran cualquier interferencia estatal como indeseable y al mercado como el más eficaz regulador de las transacciones sociales, hasta los que defienden el intervencionismo estatal como garante del orden y la estabilidad, en su presencia activa para la producción y distribución de bienes y servicios sociales (Guerrero, 1993:77-88; Oliver, 1994:19-33; Aguilar, 1994:197), coinciden en la necesidad de democratizar el aparato público por vía de la descentralización.

Si se concibe la descentralización como transferencia de poder y autoridad que el gobierno (nivel nacional) realiza a otras instituciones o niveles de gobierno (subnacionales y/o locales), como proceso, envuelve democratización en la medida en que, en la redistribución territorial del poder, se transfiere autonomía decisional y control sobre los recursos hacia las entidades que se originan al fracturarse el poder central (Bobbio y Mateucci, 1985:528-530). Es sólo una idea integral de la descentralización la que involucraría democratización (2), pues al efectuarse la redistribución del poder y de los recursos espacialmente, se transfieren competencias políticas, administrativas y económicas, como alternativa válida frente al centralismo decisorio.

Nolte (1991:75) reafirma mucho más el carácter democrático de la descentralización al indicar que en la descentralización político-administrativa el Estado central delega competencias a organismos políticos electos por sufragio, cuyo ámbito jurisdiccional esta determinado territorialmente.

Desde esa óptica integradora se estrecha la conexión entre descentralización y democracia, componentes del liberalismo para la reforma del Estado en la sociedad latinoamericana contemporánea. Para teóricos clásicos del Liberalismo como Locke, Montesquieu, Madison (3), éste significaba la supremacía de la ley y el Estado Constitucional, y hablar de libertad era referirse a la libertad política, con lo cual se le atribuía al liberalismo el otorgamiento de garantías políticas que el individuo antes no poseía (4). Los clásicos reconocían en la Constitución la forma legal más elevada para impedir que el gobierno transgrediera acuerdos en perjuicio de los individuos.

Si en el siglo XIX el elemento económico del liberalismo prevaleció sobre el elemento político democrático, en las postrimerías del presente siglo, el componente político democrático se ha visto fortalecido. La democracia como consecuencia del liberalismo, busca complementarlo: libertad política, redistribución del poder, autonomías locales, son objetivos de los cambios institucionales. En el caso de Venezuela la democracia política se debilita como elemento primordial frente a lo económico, pero como forma constitucional se mantiene para limitar los poderes de la autoridad (Goodwin, 1988:51).

El Estado democrático latinoamericano que se define en los ochenta se compatibiliza con el Estado constitucional liberal, en el cual la democracia política se une al liberalismo intentando combinar igualdad con libertad. En la práctica, tal y como venía ocurriendo en Venezuela, se ha manifestado en la mayoría de los estados de la región una exaltación de los principios de libertad.

Como reacción al centralismo, la descentralización que se persigue es política y económica, tal como la define Finot (1997:5), pues si en la primera se transfiere poder político a colectividades territoriales subnacionales, en la segunda se transfiere capacidad de decisión sobre producción de bienes y servicios. El proceso de transformación que están asumiendo los estados latinoamericanos -y que venía asumiendo el Estado Venezolano hasta la llegada de Hugo Chávez al poder en 1998 (5)-, pasaba de una economía con participación activa del Estado como empresario, a una economía abierta, competitiva, de inserción en los mercados internacionales, con liderazgo de la empresa privada (Borges, 1995; Ochoa, 1996).

Venezuela al igual que la mayoría de los países de América Latina, abandonaba el capitalismo de Estado como modelo económico para abrir camino a propuestas económicas liberales, que orientaron las denominadas “*políticas de ajuste*” estructural de las economías: apertura al comercio internacional, disciplina fiscal, privatización, contracción del gasto público y social, desregulación laboral (De la Cruz, 1995:313-315).

En este contexto, las posturas liberalistas económicas apoyaron la descentralización (6), asociándola al debilitamiento y fragmentación del poder del Estado, intentando promover y garantizar constitucional y legalmente la disminución de los campos o áreas de intervención estatal, así como de su tamaño y peso en la actividad económica (Romero, 1996:17).

La soberanía popular como fórmula política en el Estado Liberal y esencia de la descentralización política, es expresión de los derechos políticos que complementan los derechos de libertad del hombre (Bobbio, 1993a:45-53). En este entrelazamiento, se roza con la delimitación o equilibrio interno entre el interés individual y el colectivo, tanto en lo económico como en lo político, aspecto que permanece como una cuestión problemática para el liberalismo.

El intervencionismo estatal latinoamericano, con base en el Estado de Bienestar como modelo dominante en los años setenta, orientaba su acción en función de los intereses de las mayorías, pero con muchas limitaciones en la garantía de sus derechos de libertad política; entre sus consecuencias se distinguen: un crecimiento excesivo del sector público con similares exigencias por la vía del gasto, gestiones ineficaces e insatisfactorias en cuanto a las demandas sociales, así como marcada regresividad en la distribución de los ingresos.

La búsqueda del “*equilibrio liberal*” de los noventa entre el interés individual y el colectivo exigiría una intervención “juiciosa”, pues admitiendo que es necesaria la intervención del gobierno para protección de intereses de la mayoría, se halla un punto de choque con los intereses individuales que afecta directamente las

relaciones de mercado y la contribución individual para el mantenimiento y suministro de bienes vitales (Goodwin, 1988:70-75).

Es así como en el pensamiento liberal no se abandona el individualismo sino que se exploran justificaciones respecto a la necesaria intervención del gobierno en determinadas circunstancias.

En el caso de Venezuela en los noventa, se sobreextendió la actuación del sector público; un gigantesco aparato gubernamental con niveles muy bajos de rendimientos administrativos, debilitado en su capacidad de respuesta social y agobiado por compromisos de deuda externa, encontró en los postulados de “reformas liberales” la redefinición de su papel y la ampliación de los límites del ámbito privado para interactuar libre y competitivamente en las instancias descentralizadas (Aguilar, 1990:199).

Sobre la consideración de las intervenciones necesarias del Estado se encuentra otro de los principios del pensamiento liberal, como lo es la igualdad de oportunidades. Siguiendo a Goodwin (1988:54), dentro del espíritu del liberal, en la medida en que en la sociedad se pueda garantizar la subsistencia mínima de los sectores menos favorecidos socioeconómicamente, se estaría contribuyendo a la igualdad de oportunidades haciendo más equitativa la competencia. Tal posición resulta muy cuestionable pues en el sistema de mercado del capitalismo actual, se plantean competencias sobre distintas unidades de análisis, unos (los menos) por la revalorización del capital, y otros (la mayoría) por la productividad social.

Al existir una relación inversa entre productividad económica general y productividad de la actividad social -la cual tiende al bienestar y reproducción de los seres humanos- (Therborn, 1989), la inequidad en la competencia es aliviada -según los liberales- a través de la igualdad de oportunidades.

La oportunidad ha sido ofrecida a través de los gastos sociales para servicios de educación, salud pública y asistencia social y esta es una inversión que no podría ser evaluada bajo los mismos parámetros de las relaciones privadas de producción. Los cambios que hoy se realizan con base en las limitaciones a las que se ha visto forzado el intervencionismo estatal ¿suponen la orientación hacia el “Estado Mínimo” liberal en América Latina?

Siempre sobre el supuesto de la no reducción del liberalismo a sus premisas económicas y en pos del rescate de los supuestos políticos, pasemos a complementar algunas cuestiones.

¿Liberalismo ó Liberismo?, Límites del Estado y descentralización

Los efectos de la crisis económico-social de los ochenta en Latinoamérica, tales como: caída acentuada del producto bruto per capita, multiplicación de la deuda externa, reducción del ingreso de capitales -descapitalización-, subida constante del índice de precios al consumidor, deterioro de la relación de precios de intercambio, altas tasas de desempleo (Kliksberg, 1989), se constituyeron en

pautas sobre las cuales se reorientó el modelo de crecimiento económico. Una nueva estrategia capitalista orientada a la exportación, internacionaliza cada día más los movimientos de estas economías.

En Venezuela -y en América Latina en general-, se precisa vincular esa realidad a las condiciones en las cuales se ha desenvuelto la relación entre el sistema económico capitalista internacional y el liberalismo. Es un entrelazado que evoluciona conjuntamente y pese a que funcionan sobre la base de desigualdades económicas, desde la perspectiva liberal se sigue defendiendo la igualdad formal que ella postula. En la práctica, lo que se verifica es la desigualdad sustancial de los individuos y de los Estados.

Dada la relevancia del papel del Estado y de su tendencia centralizadora en la región, de las reformas emprendidas por los gobiernos, de la capacidad para enfrentar la crisis económica y para atender exigencias de ampliación democrática (Guerrero, 1993:85-87), es adecuado asumir la distinción expuesta por Sartori (1987:465) entre liberalismo y liberismo. El liberalismo alude a los elementos propiamente políticos (sistema político), mientras el liberismo connota lo económico (sistema económico).

Esta diferenciación permite analizar interrelaciones entre ambos aspectos, o hasta qué punto prevalece uno sobre el otro. Bobbio (1993a:96), precisa el concepto y denomina liberismo la doctrina económica del *laissez-faire*, asociada al progreso industrial en el mundo occidental, defensora del libre mercado y de la libertad de iniciativa económica, con la consecuente tutela de la propiedad privada.

Se obliga la referencia al sistema económico, una vez que en la revisión histórico-política y económica del proceso descentralizador en América Latina, los modelos económicos se asocian fuertemente al mantenimiento de las estructuras centralizadas del poder: hoy se postula la descentralización dentro de la economía de mercado. Corresponde a la descentralización económica y se mantienen discrepancias entre los procesos controlados por el poder del Estado para el mantenimiento del orden social, y los procesos controlados por la valorización del capital (De Mattos, 1989).

De esta manera, los postulados en torno a la reforma del Estado en la región se han visto fortalecidos en el neoliberalismo, con objetivos orientados hacia la reestructuración productiva y el desmantelamiento del Estado. En la medida en que la descentralización preconiza elementos de la economía de mercado, permite la recuperación por parte del sector privado, de aquellos roles y espacios que el protagonismo estatal había venido ocupando.

Importantes puntos de discusión político-ideológicos relacionados con la descentralización del Estado en la región, intentan recomponer la relación Estado-Sociedad que predominó desde fines de la década de los sesenta con las políticas de bienestar. Como refiere De Mattos (1993:3-6), desde las orientaciones descentralizadoras que plantean otorgar mayor autonomía a las instancias político-administrativas locales, hasta las que proponen disminuir la intervención del Estado como agente dinamizador del capital y lograr la privatización absoluta del

capital social, representan intencionalidades opuestas de los denominados “localistas” y de las corrientes llamadas “neoliberalistas” (7), que siguen algunos gobiernos latinoamericanos para la definición de sus políticas.

Planificadores locales como Boisier, Rofman, Borja (De Mattos, 1993), suponen que la descentralización político-administrativa conlleva a transformaciones fundamentales en la estructura del poder, al tiempo que oferta las condiciones para modificar la base estructural socioeconómica del Estado; al alcanzar un cierto grado de autonomía política local se estaría abriendo paso a procesos de democratización y de acción social, que se desarrollarían como contrapeso a los intereses de los grupos sociales dominantes en un territorio específico. Siendo así, los teóricos de la planificación y el desarrollo local consideran que la democracia y la descentralización son dos procesos consustanciales, en los que se reafirma la idea de libertad política.

Recuérdese que para los clásicos del liberalismo éste significaba la supremacía de la ley y el constitucionalismo, y la libertad era la libertad política, no el principio económico del libre comercio (Sartori, 1987), pero una vez que la economía de mercado se extiende, es necesario desconcentrar y descentralizar el poder político. Sartori (1987:462) enfatiza que ciudadano es aquél que cuenta con derechos y libertades, en el ámbito de estructuras sociales que dispersan el poder y permiten la existencia de una variedad de poderes intermedios. Sería muy arriesgado proponer sustituir mecanismos y estructuras del mercado sin la garantía de un modelo que permitiera descentralizar el poder económico y el poder político.

En la relación entre liberalismo y democracia se puede analizar de qué manera se intenta armonizar la libertad con la igualdad. Para los “localistas” la descentralización daría lugar a la creación de unidades autónomas político-administrativas o territoriales, como producto de un proceso democratizador que garantizaría una ampliación de los derechos y libertades, y una incorporación progresiva de los sectores tradicionalmente excluidos de las instituciones representativas, que incluya vigilancia y participación popular sobre la gestiones públicas (orientación hacia la cohesión social e igualdad distributiva).

Para los denominados neo-liberistas los planteamientos descentralizadores asociados a la revalorización del capital, permiten reformar la acción estatal excesivamente interventora; ello no garantizaría necesariamente el desarrollo local, pero sí permitiría un campo más amplio de actuación para el sector privado local. Si se plantea como objetivo intensificar la acumulación local de capital, la tendencia es hacia la internacionalización del mismo (De Mattos, 1989). Dada la creciente dependencia estructural del capitalismo en un Estado como el de Venezuela, hay muchos obstáculos para la reproducción del capitalismo a nivel estatal y local.

Según De Mattos (1989:122), aún cuando no se puede ignorar que la empresa local buscaría mejorar las condiciones de su entorno para la reproducción del capital, en el marco de los modelos actuales de acumulación globalizantes, di-

ficilmente se pudiera alcanzar el impulso de un efectivo desarrollo local sin asociarse al capitalismo internacional.

Sin embargo, el apoyo a la descentralización estaría sobre la base de la desconcentración del poder del Estado, desconcentración del poder económico y a la vez dar paso a un relativo crecimiento de las autonomías locales. Descentralización se conecta con privatización desde la óptica del mercado como ámbito de asignación eficiente de recursos; se defienden políticas de desestatización de servicios públicos para ser manejados por operadores estatales o locales, argumentando la ineficacia e ineficiencia públicas.

Por otra parte, con la recuperación de las instituciones democráticas en Latinoamérica y el reforzamiento de las ya existentes, la desconcentración pasó a ser desplazada por la descentralización; se transfiere capacidad decisional a las autoridades que han sido escogidas por la vía electoral y se restituyen libertades y derechos autonómicos locales, como preceptos constitucionales. Es la iniciativa individual soportada sobre dos ejes: en la limitación al poder del Estado y en la inserción de la participación popular en lo público.

En ambos casos, sin embargo, los límites de actuación social e individual los riges el Estado Constitucional, que permite neutralizar el poder. Desde este punto de vista, ningún Estado moderno sería un Estado Mínimo (Sartori, 1987), ya que se trataría de una transformación cualitativa del papel del Estado. Esta transformación sería efecto y causa de una sociedad con muchos centros de decisión, pero también de una sociedad con iniciativas propias (Aguilar, 1990).

La descentralización es incluida en tanto dispersa el poder y permite llenar espacios nuevos, hasta ahora ocupados por estructuras jerárquicas, burocráticas y verticalizadas, ampliando las instancias democráticas dentro de la sociedad civil. La libertad individual sigue garantizada, no sólo por los mecanismos constitucionales del Estado de Derecho, sino también porque al Estado se le reconocen funciones limitadas en el mantenimiento del orden público (Bobbio, 1993b). A ello se añade que las constituciones no serían cualquier estructura que el Estado posea, sino una estructura "garantista", que limite y restrinja realmente a quienes controlan el poder (Sartori, 1987:522).

La descentralización se caracterizaría por funcionar como un contrapoder, en la medida en que se la defina democráticamente y defienda la igualdad frente al derecho: una sociedad multigrupal y participativa, con igual peso e igual derecho (Sartori, 1987:525). Finalmente, en la práctica, la participación directa o indirecta de los ciudadanos -del mayor número de los ciudadanos, diría Bobbio- en la formación de las leyes es la mejor protección frente a los posibles abusos del poder.

Conclusiones

Una vez constituida en Venezuela la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en 1985, sus primeras propuestas tuvieron un carácter político, pretendiendo desarmar la centralización de la toma de decisiones y la excesiva concentración del poder del Estado nacional. Para 1989 ya se había aprobado la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, -quienes hasta la fecha eran designados por el Presidente de la República-; se había modificado la Ley Orgánica de Régimen Municipal incorporando la figura ejecutiva (alcalde) por elección popular, se había reformado la Ley del Sufragio para incluir la uninominalidad en los cuerpos legislativos y se le había dado el ejecutarse a la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público hacia los Estados.

Igualmente para la fecha señalada (1989), comenzaba la expresión liberista de la descentralización. Se iniciaba en Venezuela la aplicación de un severo programa de ajustes económicos con hondos repercusiones sociales: corrección de desequilibrios fiscales, con una orientación de economía competitiva y de mercado, desreguladora y privatizadora de los campos de actuación del sector público. La crisis vino a representar el agravamiento de condiciones previas (desempleo, subempleo, carencia e ineficiencia de servicios públicos), que provocaron ante las primeras medidas aplicadas, una ola de saqueos en varios estados del país. Para 1992 dos intentos de golpe de estado comprometían la estabilidad democrática.

Una economía petrolera, rentística, que abunda en el gasto público, ha incrementado su dependencia de los ingresos petroleros. Es el agotamiento del modelo centralizador que ve decrecer su rendimiento en las oportunidades de la acción estatal (Cabrero, 1996). En este contexto, operan los procesos de cambio político y económico que la descentralización refiere, buscando en principio redistribuir el poder político, diversificar los procesos decisorios y abrir el compás de la participación social.

El ritmo de los cambios político-institucionales ha estado acompañado de procesos de desconcentración administrativa en el nivel de las competencias concurrentes (8), constituyéndose cada Estado de manera diferenciada, en administrador y ejecutor de servicios administrados previamente por el poder central. Ante la evidente ineficiencia de los servicios sociales y considerando el compromiso electoral asumido por las nuevas autoridades públicas en ese relacionamiento Estado-sociedad civil, los ejecutivos estatales comenzaron a solicitar las transferencias en las áreas de salud y educación primordialmente (Romero, 1996).

Sin embargo, en esta primera fase política, la institucionalidad democrática no logró dar respuestas satisfactorias a un mínimo de exigencias sociales. En una segunda fase, el alto costo social de las reformas neo-liberistas, deja con poca sustentabilidad la reestructuración del Estado por vía de la descentralización: deficiencias en las capacidades funcionales para las competencias transferidas, problemas técnico-operativos, administrativos y financieros, derivados de la es-

tructuración centralizada y de un fuerte predominio de lo económico, han afectado gravemente y casi paralizado el proceso de transferencias de servicios (9).

Ante las dificultades señaladas, algunas gobernaciones comenzaron a gestionar la administración de servicios a través de otros órganos paralelos (fundaciones, organismos no gubernamentales, asociaciones civiles), como una muestra de la capacidad gestoria y liderizante de la colectividad organizada e impulsada por la gestión pública estatal, dentro del proceso descentralizador. La descentralización incluye el traslado de competencias exclusivas. Se atribuyen a niveles de gobierno, con potestades decisorias y autonomía relativamente alta en cuanto al poder central. Son competencias que les permiten a las entidades estatales y locales generar fuentes de ingresos, como una manera de ampliar cada vez mas su autonomía y reducir la dependencia central. Es una modalidad que definiría mejor la asociación de la descentralización con la democratización, pues ampliaría la capacidad responsiva de los gobiernos estatales ante las demandas de eficiencia pública y participación social.

En Venezuela, según la Constitución Nacional de 1961 –vigente hasta diciembre de 1999- tal y como se especifican las competencias en materia de ingresos propios para los estados, la potencialidad fiscal resulta bastante débil (10). En este caso se abrieron alternativas económicas liberistas, para iniciar un proceso de privatización que en un mercado competitivo, permitiera otorgar concesiones al sector privado. En cuanto a las capacidades tributarias en Venezuela, ante la existencia de una alta y diversa concentración de instrumentos fiscalistas en el nivel nacional, se plantearon fondos de asignaciones de recursos de procedencia tributaria hacia las entidades federales: Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Especiales a Estados Mineros y Petroleros.

El incremento de ingresos por estos conceptos exige la demostración de un manejo eficiente de los mismos ante las expectativas sociales; es muy pronto para evaluar el impacto que sobre la reproducción del capital regional o local y el desarrollo socio-económico de las entidades, producen tales asignaciones (sobre todo considerando los acentuados desequilibrios en el crecimiento económico de los estados).

La descentralización en Venezuela, orientada en sus inicios “desde arriba” (el Estado) hacia el fortalecimiento político-institucional y la desconcentración, quiso insistir en el camino de las reformas neo-liberistas, lo cual se le convirtió en freno para continuar avanzando “desde el medio” (entidades federales), hacia el fortalecimiento de la institucionalidad política democrática. En el mediano plazo, las medidas tomadas aumentaron las desigualdades socio-económicas entre los estados, y siguen debilitando las capacidades del Estado para la redistribución de ingresos y la equidad social.

Esto afecta la evolución del proceso descentralizador “desde abajo”, en donde se necesita fortalecer la sociedad civil, permitiendo las iniciativas de una sociedad “multigrupal y participativa” que desea defender sus derechos y exigir el bienestar colectivo.

Desde una perspectiva política, la descentralización pudiera convertirse en instrumento para dar un sentido “colectivo” y de “comunidad” a la democracia. La democratización de procesos políticos y sociales (elecciones de autoridades en los distintos niveles subnacionales y locales, institucionalización de mecanismos de participación social, entre otros), propicia la participación política y social en un plano de mayor proximidad entre gobernantes y gobernados, entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. Con la descentralización política podrían rescatarse ciertas libertades y derechos, de las amenazas “despóticas” de aquellos gobiernos excesivamente centralizados, en tanto ella prioriza la autonomía y participación de las comunidades en la toma de decisiones colectivas.

Finalmente, se hace cada vez más necesaria la presencia del Estado como regulador de un proceso -en este caso de la descentralización- para mantener el equilibrio entre la cohesión social y la espontaneidad individual. Estas relaciones aún necesitan seguirse explicando.

Notas

1. En la historia latinoamericana reciente se encuentran numerosas experiencias autoritarias que acentúan la localización centralizada del poder del Estado; la implantación de regímenes autoritarios desde los años setenta hasta principios de la década de los ochenta, refuerza la estructuración vertical y autoritaria del poder político.
2. Es preciso diferenciarla de la desconcentración administrativa o de servicios, en la cual el nivel nacional sólo pierde la competencia de administración o ejecución del servicio (hospitales, escuelas, entre otros).
3. La obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil, de John Locke*, es una de las que más influencia ha ejercido en el pensamiento político liberal europeo y americano. Una presentación sobre la teoría política del liberalismo clásico y sus representantes puede verse en el libro de J.J. CHEVALIER (1970), *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo a nuestros días*. Edic. Aguilar, Madrid.
4. Los teóricos del liberalismo político señalan la importancia de los períodos históricos para comprender el significado de los cambios observados con los productos del liberalismo; desde los romanos hasta el siglo XVIII no logra domesticarse el poder, los súbditos se convierten en ciudadanos, con una serie de derechos y libertades. Ver Sartori, Giovanni “Teoría de la Democracia. Los problemas clásicos”, 1987.
5. Hugo Chávez F. es el actual Presidente de Venezuela, pero encabezó la rebelión militar del 27-F, 1992. Llegó al poder a través de elecciones en diciembre del 1998, con amplio apoyo popular. Su gobierno se define como estatista y populista. Se aprobó una nueva Constitución en diciembre de 1999.
6. Conjuntamente a la privatización, cuestión que no será abordada en este trabajo.

7. Expuesta la diferencia entre liberalismo y liberismo por Sartori (1987, 465), hablar de neoliberalismo es tanto como decir liberalismo democrático. Correspondería en el plano económico, el término de neo-liberismo.
8. Entidades públicas ubicadas en distinto nivel territorial ejercen determinadas funciones respecto a una misma materia. Es el caso de la transferencia de servicios (hospitales, escuelas).
9. Según la Constitución de 1961, las transferencias intergubernamentales están condicionadas por las partidas asignadas en el Presupuesto Nacional (20% del total de los ingresos ordinarios se distribuyen entre los Estados, un 30% en partes iguales y un 70% en proporción a la población de cada entidad), lo cual acentúa la dependencia respecto al nivel central. En la Constitución aprobada en diciembre de 1999, no se introdujeron innovaciones en esta materia. Sigue reflejando la fuerte dependencia del nivel central.
10. Se refieren fundamentalmente a tasas (caso de Papel Sellado y Peajes), Concesiones (como las Salinas) y Servicios (como Puertos y Aeropuertos), que no llegan a representar el 3% de los ingresos totales de un estado.

Referencias

- Aguilar, Luis (1994) *El Modelo redimensionador: supuestos y límites*. Seminario Internacional sobre Reforma y Modernización del Estado en América Latina, Edic. ILPES, México, 197-200.
- Ballart, Xavier (1992). **¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de casos**. Ediciones MAP. Madrid.
- Bobbio, Norberto (1993a) **Liberalismo y Democracia**. Edic. Fondo de Cultura Económica, Colombia.
- Bobbio, Anderson y Cerroni (1993b) **Socialismo Liberalismo. Socialismo Liberal**. Edit. Nueva Sociedad. Caracas.
- Bobbio y Mateucci (1985) **Diccionario de Política**. Vol I, Edit. Siglo XXI.
- Borges, Welkis (1995) *Gobernabilidad con Ajuste: escenarios de negociación en tiempos de crisis 1979-1993*. Mimeo. IEPDP-LUZ. Maracaibo.
- Boron, Atilio (1998) *El fracaso del neo-liberalismo*, en Social Development Review (vol.2, N° 2).
- Cabrero, Enrique (1996) *Políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias*. En **Nueva Sociedad**, No. 142.
- Chevalier, J.J. (1970) **Los grandes textos políticos: desde Maquiavelo a nuestros días**. Edic. Aguilar, Madrid.
- De La Cruz, Rafael (1998) **Descentralización en Perspectiva: Federación y Finanzas Públicas**. Ediciones FEGS-IESA. Caracas.
- De La Cruz, Rafael (1995) *La Descentralización en Venezuela: alcances y límites de un proceso*, en **¿Descentralizar en América Latina?**, Comp. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica/ONU.

- De La Cruz, Rafael (1992) *La Estrategia de la Descentralización en Venezuela*, en **Descentralización-Gobernabilidad-Democracia**. Edit. Nueva Sociedad, Caracas.
- De Mattos, Carlos (1993) *Descentralización, participación y democratización ¿una relación causal?*, I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Chile.
- De Mattos, Carlos (1989) *Falsas expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción*, en **Nueva Sociedad**. No. 104, Nov-Dic.
- Finot, Iván (1997) *Descentralizar en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?*, II Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela.
- García-Guadilla, María Pilar (1999) *Democracia y Dilema eficiencia-equidad en la descentralización local en Venezuela*, en *América Latina Hoy* (21) 85-94.
- Goodwin, Bárbara (1988) *El Uso de las Ideas Políticas*. Edic. Península, Barcelona.
- Guerrero, Omar (1993) *El Estado en la era de la modernización*. Edit. Plaza y Valdés, México.
- Kliksberg, Bernardo (1989) *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Edit. FDCE, México.
- Locke, John (1969) *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Edic. española Aguilar (edición original, 1690), Madrid.
- Nolte, Detlef (1991) *Procesos de descentralización en América Latina: un enfoque comparativo*, en **Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur**. Editor Dieter Nohlen, Edit. Nueva Sociedad, Venezuela.
- Ochoa, Haydée (1996) *Tendencias tecnocráticas del aparato público latinoamericano*, en **Estudios Latinoamericanos**. Nueva Epoca, No.5. Año III. Enero-Junio. México.
- Oliver, Lucio (1994) *La reforma del Estado en América Latina: una aproximación crítica*, en **Estudios Latinoamericanos**, Nueva Epoca, No.2. Año Y. México.
- Rofman, Alejandro (1991) *Aspectos conceptuales sobre descentralización político-administrativa en América Latina*, en **Descentralización de los Servicios de Salud, como estrategia para el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud**. Edic. CLAD-OPS, Caracas, 13-40.
- Romero, María E. (1996) *La reforma del Estado en un entorno económico de crisis: Venezuela y México en los noventa*, en *Colombia Internacional*, (35), 13-21. Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Rondinelli, Dennis (1989) *Descentralizing Public Services in Developing Countries. Issues and Opportunities*, en *The Journal of Social, Political and Economics Studies* (Vol.14, N°1). Citado por Von Haldenwang, Christian (1990) *Hacia un concepto politológico de la Descentralización del Estado en América Latina*, en *Revista Eure* (Vol. XVI, N°50) Santiago.

Sartori, Giovanni (1987) **Teoría de la Democracia. Los Problemas Clásicos.**
Edit. Rei. Buenos Aires.

Therborn, Goran (1989) **Las Teorías Contemporáneas del Estado.** EDILUZ,
Maracaibo.