

# Factores de cambio institucional de las gobernaciones en Venezuela

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO\*

## Resumen

El surgimiento de ciertas condiciones inéditas en el plano económico, político y social, han dado pie a un profundo cambio de las instituciones del Estado, proceso que hoy en día todavía se muestra inacabado. A nivel de los gobiernos subnacionales, específicamente de las gobernaciones, han concurrido una serie de circunstancias de orden estructural que han venido obligando a su transformación institucional. En este sentido, el objetivo de este trabajo es sistematizar de forma analítica las principales variables de tipo sociopolítico que han incidido como factores de cambio institucional de estas unidades de gobierno, las cuales, dado su carácter mesogubernamental en el entramado político-administrativo que conforma al Estado Federal venezolano, se convierten en instancias de gobierno titulares de una autoridad y competencia que cubre espacios geográficos polimunicipales, con lo cual el alcance de sus actos administrativos impacta a un significativo número de actores que hacen vida en el ámbito local.

**Palabras Clave:** Descentralización, gobierno local, cambio institucional, gobernaciones.

## Abstract

They summarize the sprouting of certain unpublished conditions in the economic, political and social plane, have given foot to a deep change of the institutions of the State, process that nowadays still is unfinished. At level of the subnational governments, specifically of the gobernaciones, a series of circumstances of structural order has concurred that they have come forcing his institutional transformation. In this sense, the objective of this work is to systematize of analytical form the main variables of sociopolítico type that have affected like factors of institutional change of these units of government, which, given its mesogubernamental character in the political-administrative framework who conforms to the Venezuelan Federal State, authority instances of government of and competition that covers polimunicipales geographic spaces, with which become titular the reach of their administrative acts hits to a significant number of actors who make life in the local scope.

**Key words:** Decentralization, local government, institutional change, gobernaciones.

Sociólogo. Maestro en Ciencia Política. Magíster Scientiarum en Gerencia Pública. Profesor Investigador de la Universidad Católica Cecilio Acosta (UNICA). Jefe de la Unidad de Investigación de la Escuela de Gobierno del Zulia (IZEPES). Editor-Jefe de la Revista "Ciencias de Gobierno". E-mail: investigacion@izepes.org.ve; jggch@icqmail.com

## Introducción

HASTA HACE SÓLO TRES LUSTROS LAS GOBERNACIONES ERAN apéndices del Estado central sin mayor grado de autonomía política y financiera, que fungían como meras instancias administrativas del poder nacional para el manejo en los estados de materias como educación, salud, cultura, seguridad, desarrollo de obras públicas e infraestructura urbana en el marco de un paradójico federalismo centralizado<sup>1</sup> que se consolidó con el inicio de la democracia en 1958. Durante ese tiempo, las Gobernaciones al igual que el resto del aparato público venezolano, experimentaron un vertiginoso crecimiento burocrático, funcional al esquema de organización social estado-céntrico (Cavarozzi, 1993), propio del modelo de sustitución de importaciones que abogaba por una expansión de la demanda vía incremento del empleo público.

En franca armonía con ello, se encontraba la necesidad de unos partidos de generar y mantener en todo el ámbito nacional un apoyo de la población que les permitiera el permanente control del Estado, al cual sólo se accedía desde el nivel central. Esto aupó aun más el crecimiento de dichas estructuras gubernamentales en los estados a partir del impetuoso clientelismo de tales organizaciones políticas, que como fórmula por excelencia para asentar su legitimidad como actor de intermediación política, llevó a la ciudadanía —al quedar sujeta a esta práctica— a su desmovilización como actor fundamental del sistema democrático.

En base a esta dinámica, las gobernaciones fueron adquiriendo un nivel de complejidad en términos de su estructura y administración, donde las mismas, a partir del agotamiento del modelo de economía interna y del deterioro fiscal del Estado en la década de los ochenta, comenzaron a evidenciar altos niveles de ineficiencia y una férrea captura de los escasos recursos por parte de grupos de interés, haciendo de dichas instancias de gobierno organizaciones inoperantes e insensibles para atender las crecientes demandas de la población.

El carácter ya errático que comportaban los gobiernos regionales, se hizo intolerable frente a los programas de ajuste iniciados en el país en 1989, resultando armónico con los mismos el inicio de un proceso de descentralización, que en principio buscaba oxigenar un sistema político en franca decadencia, dado el deterioro de los principales partidos como agentes articuladores de los diversos actores de la sociedad, donde el cada vez menor reconocimiento y atención de sus intereses, había comenzado ya a hipotecar la gobernabilidad del régimen democrático.

La conversión de la estructura económica y social hacia un esquema de mercado y la recuperación de los niveles de gobernabilidad que gozó en otrora la democracia venezolana, se presentan como el escenario objetivo en el que se han desarrollado tres situaciones que hoy en día han transformado el entorno en el que se movían las gobernaciones y que están obligando imperiosamente a su transformación institucional. En este trabajo, se analizan tales situaciones, siendo la primera de ellas, el inexorable auge de la descentralización administrativa que requiere la economía neoliberal para su expansión; la segunda, la libre elección y reelección de los gobernadores, lo cual pone el acento sobre la legitimidad por rendimiento y, la tercera, el despertar beligerante del ciudadano que exige la satisfacción de sus demandas en un contexto de enorme deterioro social.

### **El auge de la descentralización**

Como alternativa a una de las ya históricas dicotomías que han formado parte de la marcha de las sociedades, la descentralización comparece como un concepto nada nuevo. El clásico binomio Centralismo-Federalismo ha sido fuente de debate desde la construcción de los Estados modernos a partir de la Revolución Francesa y de las guerras de independencia en América. El que la balanza se haya inclinado hacia uno u otro sentido, en determinado momento y caso, ha obedecido a circunstancias tanto externas como internas de los propios territorios en su vida como nación.

El predominio del centralismo como forma de organización del Estado en casi todas las latitudes, especialmente en América Latina, respondió en principio a las contratendencias separatistas y caudillescas que amenazaban la integración de territorios bajo un esquema de nación. No obstante, superados los peligros y consolidada la unidad nacional, la centralización resultó también funcional para el desarrollo de los proyectos modernizadores nacional-populares, en donde el Estado monopolizaba las acciones dirigidas a crear las condiciones favorables a un modelo de economía cerrada de uso extensivo de recursos primarios y elevada mano de obra, que en la región fue promovido con el fin de sustituir importaciones.

Con el paso del tiempo, el avance de la modernidad ha tenido entre sus resultados un nuevo patrón de acumulación de base tecnológica que ha revitalizado al mercado como el mecanismo por excelencia para la asignación de los recursos, desplazando así al Estado de un papel que había cumplido por

espacio de casi un siglo y limitándolo a funciones de regulación y control de unos intercambios de alcance global realizados por actores que se mueven en espacios locales, circunstancia que ha exigido abandonar el antiguo esquema centralista y orientarse hacia la promoción de un esquema descentralizado. Lo costoso y hasta imposible que representaba para la tradicional estructura centralizada de Estado gestionar las diversas demandas dio pie a la consigna de que el *small is beautiful*, propia del localismo norteamericano, principio, que según Meny y Thoenig (1992), acompañó las teorías del Public Choice y con la cual hizo su aparición el neoliberalismo.

El desplazamiento de responsabilidades hacia los gobiernos regionales y municipales ha venido a ser una de las respuestas a la complejidad que representa el fenómeno de la globalización económica, en momentos en el que la figura del Estado-nación presenta una incapacidad creciente para responder en forma paralela a las demandas de actores de dimensiones internacionales, nacionales y locales. En estas circunstancias, los Estados inician una transferencia de competencias, “dejando, por lo tanto, que los niveles inferiores de gobierno asuman la responsabilidad de vincularse con la sociedad en la gestión de los asuntos de la vida cotidiana, para reconstruir la legitimidad mediante la descentralización” (Castells, 1999: 301).

A pesar del fundamento político con el cual se inició el proceso de descentralización en Venezuela, seguido principalmente bajo los lineamientos de la ya desaparecida Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)<sup>2</sup>, son varios los autores (Sánchez, 1995; Ochoa, 1996; Mascareño, 2000) que han reconocido el peso que la dimensión económica ha tenido en la transferencia de competencias hacia las regiones desde 1989, marco en donde, como señala Cunill (1999: 102), “germinan cuatro ideas fuerza: autonomía de los servicios; competencia entre ellos; contractualización de sus relaciones; y control de los consumidores o ‘clientes’.”

Con este marcado sello de naturaleza económica, la entrega de las nuevas tareas a las Gobernaciones, llegaba en momentos en que estas habían acumulado una gran debilidad institucional, debido a que bajo el esquema de la centralización, “se vieron reducidas, progresivamente, a actuar como gestores de recursos menores de los órganos nacionales, con un rol político-policial de escasa autonomía” (Mascareño, 1996: 73). Era evidente que la descentralización, comenzaba a develar un histórico retraso administrativo que hasta ese momento no lucía como disfuncional y que pudo desarrollarse y convivir perfectamente bajo las ahora caducas condiciones de un modelo económico endógeno y de un Estado centralizado que hoy se califica como obsoleto.

La entrada en vigor del proceso de transferencias de competencias a partir de la descentralización, hizo verosímil el estado de baja capacidad administrativa en que se encontraban las Gobernaciones. La complejidad como organización que habían adquirido estas unidades de gobierno durante los últimos cincuenta años, se manifestaba en una estructura organizacional, financiera y de personal rígida, pesada e ineficiente que dejaba de ser cónsona en medio de las inéditas condiciones económicas, políticas y sociales que comenzaban a presentarse en el país a finales de la década de los ochenta.

Frente a la magnitud de las responsabilidades en transferencia, se ha hecho perentorio entonces, iniciar un proceso de transformación de las Gobernaciones, dada la necesidad de estas instancias de responder en forma adecuada a los recientes compromisos. Las nuevas potestades han exigido, en medio del contexto de apertura y liberalización de la economía, que los gobiernos regionales sean eficientes en términos de gestión, objetivo que se ha hecho todo un reto en vista de la poca capacidad financiera de estos para sustentar las actividades y servicios traspasados.

Flexibilizar la gestión del Estado como parte de una de las condiciones para el desarrollo de la economía de mercado, ha potenciado un proceso descentralizador de una estructura que ya para el propio modelo de Estado centralizado era insostenible debido a la reducción de los ingresos fiscales. Ello ha significado que el traspaso de funciones a las gobernaciones se ha dado también en momentos de onda escasez de recursos financieros para atender las viejas y nuevas tareas. De esta manera, el imperativo de orientar acciones que marchen en pro de generar una administración gubernamental basada en la eficiencia es una prescripción que se presenta como algo insoslayable para estas instancias de gobierno, que históricamente han reflejado un pésimo manejo administrativo.

Ahora las gobernaciones en la búsqueda de mejorar la gestión deben apelar, en un escenario de limitados recursos, al expediente de la eficiencia a fin de poder ser funcional en la satisfacción de las demandas de actores de base local enfrentados a la lógica del mercado, los cuales de forma corporativa generan presión sobre unos gobiernos regionales que hoy en día son los responsables de prestar servicios que antes eran exclusividad del Estado Central. La necesidad de transformar dichas organizaciones viene dada en gran parte debido a que “las condiciones de productividad dependen cada vez más del territorio local y regional, de sus equipamientos e infraestructura..., del funcionamiento de los servicios públicos, de la agilidad de los trámites administrativos y de la calificación de sus recursos humanos” (Borja, 2002: 58).

Otros son los criterios que deben regir la actuación de las gobernaciones en un escenario donde la globalización de los actividades económicas tienen expresión en los espacios locales. En tal sentido, Castells (1998) llama la atención en que la única vía de recuperación de la acción estatal, disminuida por los procesos de desterritorialización que escapan a los tradicionales límites del Estado-nación, es a través de la conformación de un aparato gubernamental, que en forma de red entre sus tres niveles de gobierno, esté orientado por los principios de subsidiariedad, flexibilidad en la organización y actuación de la administración, coordinación, participación ciudadana, transparencia administrativa y modernización tecnológica.

La crisis del gobierno tradicional basado en la concepción jerárquica de los procesos de decisión y gestión, ha venido forzando una recomposición de las estructuras gubernamentales frente a la fuerza económica y política que han adquirido los espacios locales en el marco de la globalización. Ante el nuevo papel de los ámbitos regionales y municipales en el desarrollo de la economía de mercado, las típicas funciones asignadas desde el nivel central a las autoridades locales han sido desbordadas, llevando irremediablemente “hacia la ampliación de las agendas locales, y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos” (Blanco y Gomà, 2002: 23).

Es así como, ante el incremento en el número de sus funciones, las gobernaciones venezolanas en aras de responder a las exigencias del proceso de reestructuración económica iniciado a fines de la década de los ochenta, comienzan a recorrer un camino de reformas administrativas, siendo una de las significativas la privatización y tercerización de muchas de las funciones. Se ha buscado en todo caso, sustituir la vieja e ineficiente administración de estos servicios por unos nuevos esquemas administrativos que ofrezcan condiciones favorables para el desarrollo del mercado, lo cual ha supuesto un cambio en la manera como se organiza y se hace el trabajo.

El traspaso de servicios del nivel central hacia las gobernaciones está obligando a estas últimas a instrumentar reformas bajo la óptica de la eficiencia, donde el común denominador es reducir los costos, lo cual hace patente un proceso de modernización de la gestión, que ha involucrado la creación de un sin número de organismos bajo la figura de fundaciones y servicios autónomos, entes con los que se persigue desvincular el surgimiento de la nueva estructura y cultura administrativa estatal de la dinámica clientelar y de ineficiencia que ha caracterizado al sector público regional.

El impulso de la descentralización bajo razones principalmente económicas, ha coincidido con una apertura del espacio político a nivel estatal y

municipal, donde la elección de las autoridades locales busca generar un mayor grado de autonomía de dichos gobiernos, necesaria para cumplir efectivamente las tareas asignadas al poder público en esos ámbitos territoriales. En efecto, es evidente que no sólo la descentralización de las actividades propias de la economía sino también de la política son necesarias para el avance de la nueva forma de organización social propia del neoliberalismo.

## **La elección y reelección de los gobernadores**

Dentro de lo que se ha reconocido como parte del marco institucional de la descentralización, la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado del año 1989, define como mecanismo de acceso al poder político la elección directa. Uno de los elementos más significativos, que introduce el paso del sistema de nombramiento directo de los gobernadores desde el Poder Central, hacia un sistema de elección basado en la competencia por el voto del ciudadano en unos comicios regionales, tiene que ver con el nuevo esquema de incentivos y sanciones que representa la posible reelección y destitución del cargo.

Entre las potencialidades de un sistema de designación que trasciende la simple elección, al contemplar mecanismos que favorecen formalmente la ratificación o la remoción de los gobernantes, está la suprema importancia que adquiere de forma directa la legitimidad por rendimiento como base en la que descansa buena parte de la gobernabilidad de la agencia. Si bien es cierto que el desarrollo de elecciones regionales desde 1989, sustituyó la vieja y desgastada legitimidad de origen que representaba el nombramiento de los gobernadores por parte del gobierno central, la nueva legitimidad de los gobiernos estatales no sólo descansa en la básica y procedimental –pero importante– realización de elecciones, sino en el rendimiento que puedan tener dichos gobiernos en el ejercicio de sus viejas y nuevas potestades.

El hecho que la democracia tanto en términos de procedimiento como en su aspiración sustantiva busque como lugar de expresión el ámbito local, es un acontecimiento que inaugura una nueva “estructura de oportunidad política para la participación” (Palma, 1985) de los ciudadanos, donde el básico mecanismo del voto popular “permite que exista una evaluación del desempeño de los candidatos electos para los puestos locales de poder” (Ibarra, 2000: 229). En este sentido, el nuevo contexto empuja a dichos gobernantes a necesariamente rendir cuentas ante los electores de una gestión que cada día tiene que buscar ser más eficiente si se pretender permanecer en el cargo o lograr su reelección.

A partir de los mecanismos de reelección y revocatorio, la nueva relación que se entreteje entre el ciudadano, en cuanto elector, y el gobernante, en cuanto elegido, permite situarla como otro espacio de control bajo el modelo principal-agente, donde el primero asume el papel de principal y el segundo el de agente. De esta manera, el gobernante se encuentra formalmente regulado por ciertos dispositivos institucionales que delimitan las potestades del mandato encomendado, el cual acumulará legitimidad en la medida que logre atender de manera satisfactoria los intereses de dicho electores.

La debilidad de unos partidos que como articuladores políticos entre el Estado y la sociedad indiferenciaron cada vez más las responsabilidades de los dirigentes ante los ciudadanos, haciendo de la representatividad una ficción, ha empujado a la apertura de nuevos espacios para el control social de los gobiernos, donde las posibilidades de revocatorios frente al desempeño de las autoridades públicas “expresa el poder de veto último de la sociedad civil” (Vieira, 1998: 236), con lo cual ahora es perentorio como base para mantener la representación de la ciudadanía dar cabida a mecanismos de consulta y regulación del mandato, ya que estos constituyen nuevas formas de legitimación.

La apertura de canales institucionales para la acción colectiva en clave electoral, donde se haga expresa la posibilidad de abrogar el mandato de las autoridades escogidas, es signo de avance hacia el desarrollo de estadios democráticos sustantivos, ya que “el instituto de la representación revocable, contrapuesto al del representante desvinculado del mandato imperativo, está más cerca de la democracia directa” (Bobbio, 1996: 59), dado que regula una representación por mandato donde el elegido es responsable frente a sus electores durante el tiempo que permanezca como representante.

El marco institucional de la descentralización ha otorgado un mayor grado de elasticidad al sistema democrático, mediante la creación de nuevos derechos y extensión de algunos otros, con lo cual la elección directa de las autoridades locales se convierte en oportunidad, no sólo, para la manifestación de demandas más específicas de los ciudadanos, sino también para el establecimiento de una especie de contrato de gobierno entre elegidos y electores en el que los primeros están obligados a dar cuenta de su desempeño. A partir de allí, el reconocimiento, al menos formal, de este deber por parte de los gobernantes se erige como una restricción que puede impedir la desviación de los verdaderos fines de la administración e idealmente emplaza a estos dirigentes a mejorar la gestión.

Independientemente del mecanismo electoral con el cual se establece la descentralización política, la nueva articulación entre ciudadanos y Estado implica una legitimación que no se agota en el simple ejercicio del voto, sino que requiere de una gestión gubernamental, en donde la proximidad gobernante y elector supone una atención más inmediata del primero en cuanto a las necesidades y demandas del segundo, de lo contrario el balance sobre el funcionamiento de la administración registrará a la larga un saldo negativo, ya que “la acción estatal, desvinculada de las nociones de interés público, bien común y responsabilidad política pierde legitimidad” (Vieira, 1998: 248).

La elección directa de los gobernadores, además de ser una fórmula que ha buscado oxigenar al sistema político<sup>3</sup>, deslegitimado en parte, por el carácter vertical y altamente centralizado de las deliberaciones y decisiones sobre asuntos de interés colectivo, implica un nuevo patrón de regulación en torno a las actuaciones de los gobernantes locales, quienes ahora están sujetos a mecanismos que bien pueden, por un lado, favorecer su mantenimiento en el cargo por mayor espacio de tiempo, dada la posibilidad de reelección, o por el otro, anticipar su salida del puesto, a partir de reprobar su gestión al frente de la gobernación.

En el escenario de la descentralización política, de manera bastante simplificada, el marco institucional que la sustenta ha reorientado las acciones de los actores políticos, en el sentido de que cualquier individuo con aspiraciones de ocupar el cargo de gobernador se ve obligado a entrar en el juego de la competencia electoral, donde se hace necesario tomar en cuenta las expectativas y demandas de los ciudadanos que habitan en un territorio demarcado por límites estatales, como una de las vías para la captura del voto. Ello ha dado lugar, al desarrollo de matices políticos diferenciados en aquellos nuevos liderazgos que surgen al calor de la fragmentación del espacio nacional, los cuales buscan responder y capitalizar en torno a ellos los intereses sociales de carácter específico de una zona geográfica en particular.

La obtención mayoritaria de votos y por ende, la conquista de la primera magistratura de la gobernación, es parte de una dinámica institucional situada, en este caso, sólo en el umbral de la legitimidad de origen, dinámica, que con el ejercicio de las funciones del gobernante transita hacia el umbral de la legitimidad por rendimiento, donde el gobernar legítimamente necesita ser apuntalado con el desarrollo de una gestión que ofrezca la posibilidad del mantenimiento en el cargo. Ello pasa, por atender de manera satisfactoria las múltiples demandas sociales que cobran expresión dentro del espacio estatal, tarea de gran complejidad para una organización, que no sólo debe ocuparse

de sus tradicionales competencias sino también de aquellas nuevas que resultan de la desconcentración de las funciones del Estado Central.

El imperioso objetivo de agregar rendimiento a la legitimidad del gobernante, en un clima de reducción de recursos fiscales nacionales y de debilidad o inexistencia de capacidad extractiva de las haciendas regionales, hace insoslayable poner el acento en el tema de la eficiencia en el desempeño de los gobiernos estadales. De esta manera, cobra sentido de nuevo, la necesidad de la transformación institucional de estos espacios administrativos, dado que a partir del establecimiento de mecanismos como la reelección y remoción de los gobernadores, gran parte de su base de legitimidad como gobernantes va a depender de que las agencias manejadas por ellos sean eficientes.

Como parte de un proceso que busca expresamente flexibilizar y agilizar la gestión del aparato público, la distribución territorial del poder político a la vez que aumenta la discrecionalidad de los gobernantes y funcionarios, también abre condiciones a formas más efectivas de participación ciudadana en los gobiernos locales, donde estos se ven obligados a habituarse a la *accountability* que establece el nuevo marco institucional, dado que hoy por hoy se ha “reconocido que la primera preocupación de la ley administrativa debe ser la defensa de la *res publica*, no solo contra la actuación corrupta de los dirigentes, sino también, por no decir de manera específica, contra los buscadores de rentas” (Bresser, 2001: 30).

Pensar en la descentralización, como alternativa para liberalizar los ámbitos económico y político de la sociedad en pro de una supuesta democratización, es una concepción minimalista que se desdibuja ante una realidad social en la que fuerzas centrífugas relocalizan el poder tanto del Estado como de la propia sociedad. Es evidente que, “la consolidación democrática requiere mucho más que elecciones y mercados” (Linz y Stepan, 1996: 32), especialmente en el caso de la democracia local, ya que su fuente de legitimidad en gran medida resulta de la sujeción permanente de los representantes electos y la administración a un monitoreo ciudadano.

La reciente ola democratizadora que trajo consigo a la descentralización, llegó en momentos en que los espacios locales han adquirido mayor complejidad, forzando a que el desarrollo del nuevo marco institucional no resultara simplemente en la elección de autoridades y representantes locales, ya “que la legitimación del Estado, con base exclusiva en la democracia representativa se agotó” (Vieira, 1998: 250). Ahora, la relación entre la ciudadanía y los gobernantes, implica una mayor injerencia de la primera en los asuntos de interés colectivo, donde estos últimos comienzan a ser despojados de una

inmunidad gubernativa, que falazmente consolidó la tradicional forma de gobierno centralizado.

Cerradas las posibilidades de legitimar la actuación del Estado, en cualquiera de sus niveles, mediante un esquema exclusivo de democracia representativa, y más aún en momentos que la crisis de los partidos ha hecho del concepto de representación un concepto en crisis (Combellas, 1997), las arenas de la política pública han tenido que abrirse para permitir el acceso de una sociedad civil activa, debido a su nuevo papel como sujeto clave de la llamada gobernabilidad. En vista de ello, “la *governance* como paradigma alternativo al gobierno tradicional, nos desordena el panorama” (Blanco y Gomà, 2002: 31), ya que exige por partida doble funcionalidad y legitimidad de la gestión<sup>4</sup>.

## La movilización del ciudadano

Con el inicio de la reestructuración económica en 1989, se vinieron abajo las expectativas de una gran parte de la población, que se encontraba desde hace ya varias décadas acostumbrada a rutinas de cooptación estatal orientadas por una renta petrolera que promocionaba la demanda. Ello se constituyó en un hito del proceso de desarticulación de las relaciones que tradicionalmente tenían los ciudadanos con el Estado, mediante la intermediación de los partidos, donde la pérdida de capacidad del aparato público y de las organizaciones partidistas para responder a la satisfacción de unas demandas secularizadas desde inicios de la democracia como de su entera responsabilidad, inauguró en los años noventa el desarrollo de un amplio repertorio de protesta popular (López, 1997), que hasta los momentos no luce por detenerse.

Por más de treinta años, el andamiaje institucional que sustentó el proyecto modernizador de la democracia había reducido los niveles de conflicto social que caracterizaron al país hasta finales de la década de los cincuenta, al punto que algunos llegaron a plantear que Venezuela vivió desde entonces y durante muchos años “una ilusión de armonía” (Naím y Piñango, 1985). La proliferación de mecanismos compensatorios de diversa índole entre los distintos actores sociales, debido principalmente a los abundantes recursos económicos, era expresión del desarrollo de acuerdos construidos sobre el atractivo escenario suma variable positiva (Rey, 1991), los cuales generaron un clima de relativa estabilidad política.

El propósito de establecer el modelo de sustitución de importaciones y a la par lograr la modernización de la sociedad venezolana, tuvo viabilidad bajo una gestión populista y clientelar que tenía como principales interlocutores entre la población y el Estado a los partidos políticos. Bajo esta condición y en el marco de un aparato gubernamental altamente centralizado, se canalizaban las demandas y tomaban las decisiones que afectaban a una multiplicidad de actores. En este sentido, “la política que afectó las chances de vida de prácticamente toda la población, se organizó primordialmente en torno a las acciones del Estado” (Cavarozzi, 1993: 6).

Por otro lado, el esquema de democracia basado de forma exclusiva en los partidos, simplemente “asoció la ciudadanía a la militancia partidista y a la participación electoral” (Sosa, 1997: 451), lo cual se tradujo en un socialización política de la población bajo un patrón de democracia tutelada, que en definitiva terminó por perfilar no sólo una “sociedad civil secuestrada” (Pardo, 1992), sino también una visión de la democracia fundamentada más en un carácter instrumental y utilitarista.

Debido en parte a dicho esquema de articulación política, la llegada de la crisis del modelo de economía hacia adentro, se tradujo en un deterioro de la credibilidad de los partidos tradicionales como mediadores en la satisfacción de las necesidades sociales de la población, menoscabándose así las bases de la propia democracia. Ello obedeció, entre otras razones, a que el principal factor de reconocimiento de dichas organizaciones por parte de la ciudadanía, era el acceso directo o indirecto de estas al manejo de un gasto público que se hizo disfuncional, al pasar a considerarse exagerado a la luz del modelo de economía de mercado y donde, la merma de los recursos a partir del empobrecimiento fiscal del Estado, resultó finalmente por establecer un sistema político saturado de demandas insatisfechas que devino en una crisis de gobernabilidad, la cual se ha hecho manifiesta en las álgidas revueltas populares que han caracterizado el escenario social por espacio de más de una década.

En un contexto de profundo malestar de la ciudadanía por las graves crisis económicas, los regresivos efectos de los ajustes de mercado y la reducción de la acción benefactora del Estado, ha ganado terreno la tesis de la *privación relativa* (Gurr, citado de Pérez, 1994) como fórmula para explicar el surgimiento de amplias movilizaciones sociales<sup>5</sup>. El amplio descontento social, que produce la frustración de expectativas, se ha convertido en detonante de protestas ciudadanas y ha empujado al desarrollo de nuevas formas de organización para hacer frente al cuadro de necesidades insatisfechas, especialmente en aquellos sectores de la población en estado de pobreza.

A partir de las reformas de mercado, la pérdida de centralidad del Estado como figura regente tanto de los procesos políticos como económicos ha implicado un proceso de relocalización de las esferas del poder. Los espacios vacíos dejados por los partidos políticos, ante su incapacidad para articular las variadas demandas de una sociedad cada día más heterogénea, han venido siendo ocupados por una serie de entidades no tradicionales de la política, tales como la Iglesia, ONGs, nuevos grupos de interés; logrando una posición privilegiada en la recomposición de la estructura del poder que resulta de las transformaciones.

En gran medida, la reestructuración del Estado en clave descentralizadora, aparece como una estructura de oportunidad política que ha posibilitado el auge de expresiones de la sociedad civil, las cuales a pesar del déficit democrático que presenta el sistema político, fuerzan la intervención ciudadana en los asuntos públicos, cosa que anteriormente, por la presencia de un exacerbado centralismo era más cuesta arriba. Por lo menos, la descentralización político-administrativa que ha vivido el país en los últimos años ha puesto sobre el tapete, la cuestión del mejoramiento en la prestación de los llamados servicios públicos locales (SPL), en momentos en que el ciudadano ha despertado de su rol pasivo de usuario, para convertirse cada día más en un cliente exigente de un servicio de calidad.

El hecho de que uno de los procedimientos básicos de la democracia, como es el de la elección directa de autoridades, se traslade hacia los espacios regionales y municipales, implica por parte de los gobernantes locales voltear la atención en cierta medida hacia un ‘cliente político’, el cual hasta entonces no había tenido oportunidad de manifestarse en demanda de sus intereses, vinculados fundamentalmente a la mejora en la prestación de servicios sociales. El reconocimiento de la ciudadanía como fuente y factor de poder político, se da en gran parte a consecuencia de la ampliación de las esferas en donde tiene potestad de elegir, lo cual es verdaderamente un indicador de desarrollo democrático<sup>6</sup> (Bobbio, 1996).

El debilitamiento de algunas fuentes de poder y el fortalecimiento de otras, ha generado “un cambio sustantivo en las antiguas lealtades de los gobiernos estatales y municipales con el gobierno central y, en consecuencia, hizo variar el eje de los poderes territoriales hacia sus clientelas locales” (Arenas y Mascareño, 1997: 41). Bien sea como un montón de individuos descentrados o como parte de un neocorporativismo que se construye en base a los actores que ahora adquieren importancia en el ámbito local a partir de la descentralización, los gobernantes a nivel subnacional deben enfrentarse hoy en día a inéditas formas de negociación de la agenda pública.

El reto es doble cuando se sigue manteniendo un alto presidencialismo, ya que si bien, hay nuevos actores con poder en la esfera local, no se debe minimizar el poder concentrador del Jefe de Estado, el cual bajo la estrategia del decreto impulsa acciones nuevamente centralizadoras que minan los márgenes de autonomía ya consagrados de los gobiernos locales. En estas circunstancias, las dificultades que se imponen en la transferencia de recursos hacia los estados y municipios, cristalizan aún más el cuadro de baja capacidad de muchos de estos gobiernos para enfrentar las demandas que hacen explosión en base a las competencias que ahora manejan, con lo cual los espacios de ingobernabilidad se multiplican en el sistema político.

El trasladar o diseminar el poder político a nivel territorial, significa también trasladar la cuestión de la gobernabilidad hacia los lugares a donde se transfiere ese poder. En democracia, dicha transferencia de poder indiscutiblemente va acompañada de la adquisición de obligaciones que implican ser cumplidas bajo el principio de la responsabilidad, dado que el poder cedido incluye su legitimación por parte de los ciudadanos, quienes formalmente ejercen la soberanía del mandato representado. El cambio en los mecanismos de delegación del mandato de las autoridades locales, de una basada en la prerrogativa del Estado Central a una basada en el ciudadano, plantea el tema de la gobernabilidad local, donde son los propios gobiernos en ese ámbito los encargados de construirla.

La tarea de construir gobernabilidad por parte de las autoridades locales, se presenta en momentos en que la “elección directa ha generado un nuevo status en la opinión pública nacional, aceptándose como natural la presencia de nuevos liderazgos diferentes del tradicional centralismo” (Arenas y Mascareño, 1997: 41), donde tales dirigentes, están sujetos también a la evaluación de un ciudadano medio que se encuentra en condiciones de agravio social y que espera la satisfacción de sus necesidades en base a la gestión que realicen dichos líderes al frente de las gobernaciones o alcaldías del país.

Frente a la renovada beligerancia del ciudadano, la cual no sólo se limita a la de ser un simple elector, sino también a la de embarcarse en acciones colectivas para reivindicar sus intereses en momentos de gran deterioro social, las gobernaciones y sus máximas autoridades, en la búsqueda de asegurarse ciertos niveles de gobernabilidad, han tenido que dar paso a un proceso de transformación institucional en la búsqueda de una gestión eficiente que permita mantener la legitimidad a partir de satisfacer ciertas demandas de actores locales y así minimizar el conflicto social.

## Conclusiones

Más que un acto de voluntad, las transformaciones sociales en gran medida se originan a partir de hacerse presentes determinadas condiciones históricas que propician el cambio, donde la aparición de éstas trastoca la estructura social existente hasta entonces, regida por un conjunto de normas y códigos de conducta formales e informales, la cual se modifica porque “un número suficiente de actores llega a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarle mayores ventajas personales y/o colectivas” (Prats, 2000), que manteniendo el vigente. La idea de fondo este razonamiento es que, “el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1993: 13).

En el marco de la descentralización político-administrativa que ha vivido el país desde 1989, la agenda de políticas públicas de las gobernaciones se ha visto reconfigurada a partir del aumento de las responsabilidades que ha significado la transferencia de competencias –exclusivas y/o compartidas– desde el Poder Central hacia estas unidades de gobierno subnacional. Ello ha puesto sobre el tapete el tema de la baja capacidad de gestión de dichas instancias de autoridad regional para asumir de manera eficiente las nuevas tareas que resultan del proceso descentralizador, el cual se ha dado en medio de un escenario de disminución de los recursos fiscales del Estado, que compromete la prestación de los llamados servicios públicos locales.

El afán descentralizador que ha acompañado al proceso de transformación del Estado tendiente a redimensionar la actuación de éste a niveles mínimos, propio de la oleada neoliberal que caracterizó a los programas de ajuste iniciales, ha encontrado como rémora para el logro de la gestión eficiente del aparato público que ha quedado como “remanente” tras las primeras reformas (Martínez, 2002) a unas gobernaciones que como unidades administrativas, presentan la misma dinámica burocrática clientelar que ha caracterizado al Estado Central, lo cual resulta contraproducente para el desarrollo de las condiciones económicas que necesita el modelo de mercado.

Bajo el esquema de mercado, el desarrollo de enclaves territoriales para la producción de bienes y servicios posee más ventajas competitivas a nivel de los espacios subnacionales, razón por la cual los requerimientos institucionales de reforma en el plano económico y político para el funcionamiento del mercado se hacen más evidentes en los estados y municipios, siendo uno de los más importantes, la transformación administrativa de sus gobiernos.

Aunado a la imperiosa necesidad de contar con un aparato público a nivel de las regiones que permita el desarrollo del mercado, el hecho que la descentralización administrativa en Venezuela haya ocurrido de la mano de una descentralización política, en donde ahora los gobernadores y alcaldes son elegidos por votación popular, lleva a que estos nuevos gobernantes locales deban racionalmente proveer de legitimidad por rendimiento a sus respectivos gobiernos como una de las vías para lograr la reelección o conseguir la resonancia nacional suficiente que los convierta en posibles opciones para candidaturas presidenciales.

La búsqueda y mantenimiento de un respaldo popular al que ahora están sujetos los gobernantes locales se da por otro lado en momentos en que la ciudadanía demanda aún más de la asistencia del Estado, dado el deterioro creciente de las condiciones de vida, potenciado por los recurrentes programas de ajuste, lo que configura un cuadro donde los gobiernos locales, y en especial las gobernaciones, están obligadas a la búsqueda de la eficiencia en la prestación de servicios públicos que quedan bajo su responsabilidad.

Bajo estas consideraciones, se hace evidente que el impulso de la descentralización como proceso orientado a crearle condiciones a la economía de mercado, unido al requerimiento actual de los gobernadores de una legitimidad basada en la satisfacción de demandas colectivas heterogéneas, en momentos donde gran parte de la ciudadanía se encuentra en condiciones de agravo social, exigente de bienes y servicios públicos de calidad, se han constituido en los principales factores del cambio institucional de las gobernaciones en Venezuela, emplazando a dichas instancias de gobierno ante una exigente modernización de su aparato administrativo.

La construcción y reconstrucción de capacidades gubernativas, orientadas hacia la generación de eficiencia y efectividad del aparato estatal, pasa por el desarrollo de un nuevo modelo de Estado, que en el caso de los gobiernos regionales, su diseño ha sido planteado bajo los principios del paradigma de la Nueva Gerencia Pública, sin embargo, el avance de este o cualquier modelo de reforma del aparato administrativo de las gobernaciones venezolanas va a depender en última instancia, de los arreglos institucionales que pueden construir los actores en juego, cuestión que más que técnica es de naturaleza política.

## Notas

- 1 De alguna forma es un contrasentido referirse al federalismo como centralizado, ya que como señala Sánchez (1995: 18) “teóricamente los Estados Federales por naturaleza deben ser descentralizados”.

- 2 Organismo creado en el año de 1984, cuya misión era el desarrollo de propuestas para la reforma integral del Estado sobre la base de la descentralización del poder político y la creación de la figura del Primer Ministro, como fórmulas para profundizar la democracia (Sánchez, 1995).
- 3 En medio de una coyuntura política precedida por los inéditos estallidos sociales del 27 y 28 de febrero de 1989, entra en vigencia este mecanismo de elección en primer grado como estrategia para democratizar de forma procedimental el sistema político.
- 4 En el actual escenario de la descentralización del Estado, los retos de los gobiernos locales están planteados “en términos de funcionalidad, es decir, de la capacidad para afrontar y satisfacer nuevas expectativas. Y en términos de legitimidad, es decir, de profundización democrática en clave más ciudadana y participativa” (Blanco y Gomà, 2002: 22).
- 5 La teoría de la privación relativa si bien nació como respuesta para explicar la acción violenta de ciertos grupos sociales en Norteamérica y en algunos países europeos durante la década de los sesenta, la misma ha sido rescatada para interpretar en un primer momento las diversas reacciones de violencia social que se desataron en América Latina con la aplicación de los programas de ajuste estructural en los años ochenta, y posteriormente ha sido utilizada implícitamente como razonamiento para elevar a la privación de bienestar y a la frustración de expectativas en los individuos como factores centrales que impulsan la participación social. Una explicación básica acerca de la condición de privación está en que la misma “es una consecuencia de la disparidad entre las expectativas y las realidades, o entre el *deber ser* y el *ser* en la satisfacción de valores colectivos” (Gurr, citado por Pérez, 1994: 77).
- 6 Es importante destacar que más allá de votar, acto que se agota en el simple procedimiento, Bobbio reconoce que un criterio eficaz para establecer el grado de democratización de un país es el “donde” vota el elector, entendiéndose ese donde como los espacios sociales y políticos en el que este tiene la posibilidad de emitir su opinión, a lo cual le agregamos, que la misma debe tener un carácter vinculante como tal.

## Referencias bibliográficas

- ARENAS, Nelly y Mascareño, Carlos. 1997. “Descentralización y partidos en Venezuela”. En *Cuadernos del CENDES*. No. 35, Año 14. Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela. pp. 35-54.

- BLANCO, Ismael y Gomà, Ricard. 2002. "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias". En Blanco, Ismael y Gomà Ricard (Coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Editorial Ariel. España.
- BRESSER, Luiz. 2001. "Ciudadanía y res publica: la aparición de los derechos republicanos". En *Instituciones y desarrollo*. Nos. 8 y 9. Edición Especial. Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad. España. pp. 7-41.
- BOBBIO, Noberto. 1996. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BORJA, Jordi. 2002. "Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana". En *Aportes*. No. 19, Año 9. Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales. Argentina. pp. 57-65.
- CASTELLS, Manuel. 1998. "¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sociedad y Reforma del Estado. Sao Paulo, Brasil.
- \_\_\_\_\_. 1999. *La era de la información. El poder de la identidad*. Vol. II. Editorial Siglo Veintiuno. México.
- CAVAROZZI, Marcelo. 1993. *Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea*. Ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas.
- COMBELLAS, Ricardo. 1997. "Proceso constituyente y reforma del Estado en América Latina". En *Reforma y democracia*. No. 8. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas. pp. 103-120.
- CUNILL, Nuria. 1999. "¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación". En *Nueva Sociedad*. No. 160, marzo-abril. Caracas. pp. 101-117.
- IBARRA, Hernán. 2000. "Descentralización del Estado y poder local: presupuestos teórico analíticos". En *Ecuador Debate*. No. 50. Centro Andino de Acción Popular. Quito. pp. 219-240.
- LINZ, Juan y Stepan, Alfred. 1996. "Hacia la consolidación democrática". En *La Política*. No. 2. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. Segundo semestre. Editorial Paidós. pp. 29-49.
- LÓPEZ MAYA, Margarita. 1997. "El repertorio de la protesta popular venezolana entre 1989 y 1993". En *Cuadernos del CENDES*. No. 36, Año 14. Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela. pp. 109-130.
- MASCAREÑO, Carlos. 1996. *Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas*. Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela. Caracas. p. 287.

- \_\_\_\_\_. 2000. *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. PNUD. ILDIS. Nueva Sociedad. Caracas.
- MARTÍNEZ, Roberto. 2002. "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras". En *Reforma y Democracia*. No. 24. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas. pp. 165-206.
- MENY, Ives y Thoenig, Jean-Claude. 1992. *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.
- NAÍM, Moisés y Piñango, Ramón. 1985. *El caso Venezuela: Una ilusión de armonía*. Ediciones IESA. Venezuela.
- NORTH, Duoglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- OCHOA, Haydée. 1996. "Tendencias tecnocráticas del aparato público latinoamericano". En *Estudios Latinoamericanos*. Nueva Época. Año II. No. 5. Universidad Nacional Autónoma de México.
- PALMA, Eduardo. 1985. *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*. Documento de la Dirección de Políticas y Proyectos Sociales. ILPES-CEPAL. Santiago de Chile.
- PARDO, Hernán. 1992. "Cuando el ciudadano y la sociedad civil son secuestrados". En *Estudios de Conyuntura*. No. 6. Revista de la División de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia. Maracaibo.
- PÉREZ, Manuel. 1994. "Cuando lleguen los días de la cólera (Movimientos sociales, teoría e historia)". En *Zona Abierta*. No. 69. Madrid. España. Pp. 51-120.
- REY, Juan Carlos. 1991. "La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación". En *Revista de Estudios Políticos*. No. 74. Madrid.
- PRATS I CATALÁ, Joan. 2000. "Administración pública y desarrollo en América Latina un enfoque neoinstitucionalista". En Longo, Francisco y Zafra, Manuel [coord.]. *Pensar lo Público*. UIM y ESADE. Granada. España. pp.193-234.
- SÁNCHEZ, Jorge. 1995. *Descentralización, participación y municipalización*. Comisión para la Reforma del Estado Zulia. COPRE-ZULIA. Maracaibo.
- SOSA, Arturo. 1997. "El Estado democrático y los partidos necesarios". En *Revista SIC*. No. 600, Año LX. Publicación del Centro Gumilla. Caracas. pp. 450-454.
- VIEIRA, Liszt. 1998. "Ciudadanía y control social". En Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria [eds.] *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD, Paidós. Argentina. pp. 215-256.