

Ingovernabilidad y crisis del Estado en América Latina

Institucional goverment crisis of the Latin America State

Araque Calderon, José (*) y Rivas Leone, José Antonio (**)

Universidad de Los Andes.

E-mail: josearaquecalderon@hotmail.com

E-mail: rivasleyone@ula.ve / joseriv67@hotmail.com

Recibido: 11/04/07 / Aceptado: 19/06/07

Resumen

En este trabajo planteamos las principales distorsiones y algunas transformaciones que ha experimentado el Estado en América Latina, particularmente hacemos referencia a la crisis que asume este en su funcionamiento durante la década de los años ochenta y noventa, así como también la crisis de gobernabilidad democrática que registra casi toda la región en estos últimos años. Frente a la crisis del Estado en América Latina se proponen y abordamos en este artículo las dos generaciones de reformas experimentadas en América Latina, la primera generación son reformas básicamente de tipo económico, la segunda generación conforman reformas de tipo institucional (reforma del Estado, descentralización y reinención del gobierno). Finalmente establecemos cuales serían los principales retos y desafíos que asume el Estado en América Latina ante el nuevo milenio y las nuevas condiciones y situaciones.

Palabras Clave: Estado – América Latina – Crisis – Democracia – Reforma – Gobernabilidad.

Abstract

In this work we outline the main distortions and some transformations that it has experienced the State in Latin America, particularly we make reference

to the crisis that assumes this in their operation during the decade of the years eighty and ninety, as well as the crisis of democratic gobernabilidad that almost registers the whole region in these last years. In front of the crisis of the State in Latin America intend and we approach in this I articulate the two generations of reformations experienced in Latin America, the first generation is basically reformations of economic type, the second generation conforms reformations of institutional type (it reforms of the State, decentralization and reinención of the government). Finally we settle down which would be the main challenges and challenges that it assumes the State in America Latinan before the new millennium and the new conditions and situations.

Key Word: State - Latin America - Crisis - Democracy - it Reforms - Gobernabilidad.

1. Introducción

Analizando detenidamente la literatura politológica latinoamericana observamos que en estas dos últimas décadas se ha escrito y debatido ampliamente en torno al desarrollo, fisonomía, rasgos, ondulaciones y especialmente las recurrentes crisis del Estado en América Latina, ámbito y fenómeno donde no escapa Venezuela. Sin embargo, se hace necesario precisar una serie de propuestas y de enfoques que nos permitan con rigurosidad determinar que factores, condiciones y actores han incidido para que esa forma institucionalizada de poder que conocemos y definimos con el rotulo de Estado, no sólo asuma algunas transformaciones, sino que además, acuse cierto desgaste y algunos problemas, y comience a hablarse de la presencia de una crisis del Estado como forma hegemónica e institucionalizada del poder político.

La región latinoamericana a lo largo de su evolución histórica durante el siglo XX ha transitado por una serie de hechos y de situaciones que no podemos nunca obviar en nuestros análisis. América Latina ha visto la sucesión de gobiernos militares, dictaduras de diverso cuño, interrupciones diversas, instauraciones, regresiones, transiciones, resurgimientos de populismo por un lado, asimismo, el Estado ha sumido una serie de facetas, en momentos ha sido más fuerte, más débil, empresario, hotelero, prestamista, principal promotor del desarrollo y de la industria. Autores como el politólogo chileno fallecido Norbert Lechner en un tra-

bajo de hace algunos años señaló que “la historia latinoamericana es una larga y rica historia de caudillos, déspotas ilustrados y tiranos sin más, que configuraron una cultura del autoritarismo frente a la cual la democracia ha sido relegada al rol secundario de una ideología subversiva o, en el mejor de los casos, de una legitimación ficticia”¹.

Indiscutiblemente nuestra región ha experimentado los más diversos procesos sociales, políticos, económicos y culturales generalmente interrelacionados e imbricados. Sin embargo, inequívocamente no podemos soslayar el rol trascendental gestado por el Estado en nuestros países y sociedades. Marcos Kaplan acertadamente precisa que “El papel central del Estado, su intervención y autonomización respecto de la economía y la sociedad, han sido y son una constante histórica de América Latina ... El Estado preexiste a la Nación, y como tal ha creado las principales condiciones para la integración internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo”².

Por otra parte merece destacarse que el debate alrededor de la crisis del Estado en los ochenta y parte de los noventa se plantea y coincide con la crisis de la deuda externa en toda la región, en la que se producen situaciones en la que queda demostrada cierta vulnerabilidad y debilidad del Estado y no sólo comienza a hablarse de la crisis de esta forma de poder institucionalizada, sino que se plantean algunas propuestas y alternativas como salida a la crisis que asume este último.

De manera que algunos planteamientos asumen la crisis del Estado, como agotamiento institucional y principalmente, como crisis de gobernabilidad. Siendo así, tendríamos que cuando el Estado comienza a registrar un incremento substancial y desmesurado de demandas, e igualmente no cuenta con los suficientes recursos económicos e institucionales para dar respuesta eficiente, se producen situaciones de ingovernabilidad que aunado a problemas de gestiones, declive de los proyectos y partidos, relevo generacional no calificado, junto a la presencia de ciertas distorsiones y vicios, terminan produciendo un cuadro crítico del Estado como institución y principal actor del juego político y del entramado institucional.

2. Las particularidades del funcionamiento del Estado y su posterior crisis en América Latina

Un grupo variado y notable de autores dedicados al estudio del fenómeno y la temática del Estado (desde Marcos Kaplan, pasando Norbert Lechner Y Pablo González Casanova hasta Juan Carlos Portantiero y Atilio Boron por señalar algunos) dejan claro los rasgos y competencias (muchas atípicas) que el Estado en América Latina asumió en estas últimas décadas. De allí que se hable de un Estado intervencionista – proteccionista y benefactor³ que tendió a incrementarse como conjunto de respuestas a los retos y reajustes planteados por el crecimiento económico, la reestructuración agraria, la industrialización sustitutiva, la hiper-urbanización, los cambios en la estratificación y las movilizaciones sociales, los conflictos ideológicos y políticos, los ciclos de autoritarismo y democratización entre otros.

El Estado asume pues una serie amplia de funciones de represión, control social y político, como arbitro en la solución de los diversos conflictos entre clases y grupos. Además, su papel de mediador y regulador se incrementa substancialmente. Sin embargo, los reajustes y medidas no solventan los problemas de gestión, de rendimientos de las políticas públicas y de lograr que el Estado pueda cumplir eficientemente con sus compromisos y particularmente con las demandas que tiene de parte de la sociedad civil.

Durante toda la década de los años ochenta, se observa procesos de reordenamiento y de graves problemas en cuanto al desenvolvimiento del Estado, en buena medida producto de continuo y permanente proceso de endeudamiento externo que explota en toda la región a partir de 1982 y se manifiesta como una crisis de la deuda externa. Es decir, a partir del estallido de la deuda externa comienzan a aplicarse (en gran medida por imposición externa de los grandes centros económicos y financieros) una serie de programas y de planes económicos que persiguen no sólo detener el proceso constante de caída y crisis de nuestras economías, además, se plantean la promoción y aplicación de medidas de recuperación, estabilización y naturalmente de ajuste, finalmente se plantea como salida a la crisis que asume el Estado, una amplia variedad de reformas del Estado, buscando reducir la capacidad y los términos

de intervención de este último en la industria, la economía y lo social. Tendríamos así que en las dos ultimas décadas, Latinoamérica ha pasado por un periodo de transición múltiple que ha afectado no solamente a las instituciones económicas, sino también a las instituciones políticas, sociales y culturales, las cuales están internalizando los costos sociales y de beneficencia en términos económicos y de los valores que representan.

Estamos de acuerdo con la apreciación de José Guadalupe Vargas Hernández cuando precisa y caracteriza en su abordaje sobre el Estado que “El Estado latinoamericano fue benefactor, protector e interventor, diseñado para dar respuesta a los requerimientos cambiantes del entorno capitalista internacional... el modelo de Estado de los países latinoamericanos se fundamenta en un populismo político, en un mercantilismo económico y en una sociedad dualizada”⁴.

Para finales de la década de los setenta, este modelo de Estado evidencia su agotamiento y entra en crisis, evidenciando sus debilidades entre ellas:

- Excesiva burocratización;
- Excesiva corrupción;
- Excesiva ineficiencia del aparato administrativo;
- Presupuestos deficitarios;
- Aumento considerable del endeudamiento externo;
- Inestabilidad macroeconómica;
- Etc.

De manera que frente a los procesos de crisis y reordenamiento se implementan una serie de modelos económicos (casi en su mayoría) con una clara orientación de tipo neoliberal, donde se privilegia el libre mercado y donde lo social queda relegado a un segundo plano durante toda la década de los años ochenta y noventa. Parte de los impactos sociales negativos registrados en toda la región están: el aumento del desempleo y los niveles de subempleo, incrementos en los índices de pobreza, erosión de la popularidad y legitimidad de los gobiernos y administraciones entre otros.

3. Crisis económica y deuda externa: Principales indicadores de la crisis del Estado en América Latina

La crisis económica y financiera registrada en nuestros países en los años ochenta, indudablemente profundizó los problemas distributivos y retrasó la provisión de bienes y servicios públicos en la mayor parte de los países latinoamericanos. De manera que frente a los problemas de gestión que acusa el Estado a nivel de la región, se le suman como agravantes e indicadores, que profundizan su situación crítica lo referido a la crisis económica interna de cada uno de nuestros países por un lado, acompañado como se sabe de la explosión de la deuda externa. En el caso de Venezuela, tenemos como un factor que nos diferencia del resto de los países, contar con el petróleo como principal fuente de ingreso económico y financiero del país.

Sin embargo, el que tengamos como recurso al petróleo, no implica que no registráramos serios problemas de gestión, orden y gobernabilidad democrática. A partir de la introducción de los programas económicos de tipo reformista en la década de los ochenta, que no logran controlar la crisis y estabilizar nuestra economía y funcionamiento, se plantea reformas que han sido definidas como de reformas segunda generación, para diferenciarlas precisamente de las aplicadas anteriormente, las reformas de segunda generación son básicamente proceso de “reforma institucional” buscando rediseñar el tamaño del Estado, sus competencias, sus instituciones, con lo cual se plantea al mismo tiempo un nuevo modelo de desarrollo mucho más eficiente tanto del sector público como del sector privado.

Por esta razón comenzaremos a registrar en casi todos nuestros países “el fortalecimiento del mercado, la privatización de parte de las empresas estatales, la aplicación de técnicas y enfoque provenientes en la industria privada y concebidos con criterios de gerencia y excelencia con el fin de optimizar la inversión y el propio funcionamiento del Estado, controlar la corrupción y el despilfarro de los recursos públicos”⁵

4. La gobernabilidad democrática o el viejo dilema entre eficiencia y legitimidad

El tema y debate de la gobernabilidad innegablemente ha cobrado importancia en el ámbito universal en la década de los ochenta y noventa cuando precisamente en ciertos países sobre todo latinoamericanos comienzan a registrarse situaciones de ciertos desequilibrios y desordenes en el orden fiscal, financiero, institucional y político con efectos perniciosos no sólo en las finanzas y en lo social, sino además, con inestabilidad de los propios gobiernos y sistemas políticos.

Asumiríamos que la gobernabilidad democrática dentro del funcionamiento del Estado hace alusión a una situación en la que de acuerdo a Manuel Alcántara Saéz⁶ concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medio ambiental o intrínsecas a éste, es decir un estado o situación en la que quedará asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener legitimidad y promover al mismo tiempo desarrollo socioeconómico. Por su parte la socióloga dominicana Rosario Espinal⁷ sostiene que la gobernabilidad refiere a la capacidad del gobierno de mantener un determinado orden político con un nivel aceptable de legitimación. Para Victoria Camps⁸ la gobernabilidad significa la capacidad fáctica de gobernar, independientemente de cuál sea la actuación del gobierno o cuáles los elementos que tenga en su mano para no perder el poder adquirido⁹

Por tanto, si algo queda claro en el debate actual alrededor de la crisis del Estado y de la democracia respectivamente, es el hecho de que la gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma se planteará como la matriz social de la ciudadanía. Es decir, la gobernabilidad democrática se va estableciendo como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de la ciudadanía. La gobernabilidad de acuerdo a los planteamientos expuestos desde la celebre Comisión Trilateral en los años 50 hasta nuestros días se constituye y conforma gracias a la acción desarrollada por los partidos y la acción del Estado, naturalmente con la presencia de otros actores y variables, que en su conjunto conforman situaciones de gobernabilidad o contrariamente de ingovernabilidad como en su momento lo han precisado algunos autores.

Hemos precisado que “la gobernabilidad como situación y condición real de nuestros gobiernos se torna como un fenómeno problemático debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que sumada a un cierto nivel de efectividad de parte del gobierno nos permite hablar de unas ciertas condiciones de gobernabilidad, orden y buen funcionamiento del Estado sin olvidar que no podemos limitar o reducir la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al puro aspecto de un conjunto de reglas del juego formales”¹⁰.

Tendríamos dentro de la discusión hilvanada que si bien es cierto, los partidos políticos han sido los actores protagónicos de los grandes cambios ocurridos en la política latinoamericana, no es menos cierto que desde hace un cierto tiempo, las estructuras partidistas comenzaron a disfuncionar en el sentido de que buena parte de sus funciones se deterioraron y han mermado notablemente, tanto es así que comenzó a hablarse con gran insistencia de la presencia de una crisis de dichas estructuras (principalmente crisis de identificación y representación), hay quienes señalan que lo que registramos son “transformaciones orgánicas y funcionales de los partidos”¹¹.

Además, dichas estructuras en estos últimos años se han mostrado incapaces de dar respuesta a las demandas y expectativas del colectivo de nuestros países, los problemas que registran nuestros partidos y que contribuyen negativamente a la gobernabilidad, no constituyen en lo más mínimo un problema aislado de la realidad venezolana, sino que se presenta como un fenómeno casi generalizado de las nacientes democracias latinoamericanas.

En este sentido, intentamos desarrollar una aproximación al estudio de la gobernabilidad en Venezuela partiendo desde el estudio de la llamada crisis del Estado (crisis institucional donde este se muestra incapaz de dar respuesta eficiente a las demandas, además de no contar con los recursos), considerando de antemano que el problema de la gobernabilidad y de la llamada crisis (inoperancia) del Estado, constituye sin lugar a dudas un tema de gran interés para la ciencia política latinoamericana, además, dicho fenómeno repetimos no es exclusivo de Venezuela, sino que se presenta como un denominador común en muchas de nuestras democracias.

Ahora bien la cuestión a distinguir y explicar con respecto al resto de países, viene dado por la singularidad que presenta Venezuela de contar tradicionalmente con un Estado aparentemente fuerte (ingresos altos) y unos partidos hasta hace poco fuertes, disciplinados y consolidados, factores ambos que pudiesen explicar en parte la etapa de estabilidad, desarrollo y plena gobernabilidad democrática¹²

Buena parte de los problemas de gobernabilidad sobrevienen y se acentúan cuando el Estado y la sociedad difícilmente pueden en su conjunto, introducir ajustes e innovaciones, de allí que en Venezuela en los inicios de los años noventa los problemas de gobernabilidad se profundizan, precisamente porque el Estado no logra articular las demandas e introducir los cambios bajo un clima de aceptación y legitimidad, la crisis de gobernabilidad se evidenció fehacientemente en 1992¹³ año en cual se registraron en el país dos intentonas golpistas.

Por otra parte, otro factor o variable interviniente y condicionante en el deterioro de la gobernabilidad en Venezuela ha sido la aplicación de un conjunto de planes, de propuestas, recetas y medidas de ajuste eminentemente de corte “neoliberal”¹⁴ que apuntan a una reforma radical del Estado donde éste último reduce su margen de actuación a un mero papel de observador, lo cual implica que esté deje de prestar un conjunto de funciones rectoras y promotoras en lo que se refiere a servicios y asistencia en materia de salud, educación, empleo seguridad, entre otros.

Es decir, pareciera que durante esta década algunas de nuestras instituciones democráticas que forman el Estado fallaron en su objetivo básico, como fue de acuerdo con Rosario Espinal¹⁵ la de “atender las necesidades socioeconómicas de las grandes mayorías mediante una cierta redistribución de la riqueza” ya no sería el objetivo y papel fundamental del Estado.

5. La reforma del Estado como posibilidad frente a la crisis del Estado

La reforma del Estado se enfoca como un proceso complejo que persigue la liberalización económica, la reinención de las diversas insti-

tuciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, la responsabilidad y la participación democrática. Además, la reforma del Estado se plantea como una salida frente a la crisis del Estado, frente a la crisis de la democracia y frente a la propia crisis de gobernabilidad democrática.

No podemos desconocer que durante toda la década de los años noventa en Venezuela y en otros países de la región se llevó a cabo un amplio conjunto de medidas de ajuste económico, respaldadas por los distintos organismos internacionales, y estructuradas ciertamente bajo la llamada “reforma del Estado” dicha propuesta prácticamente se dio en casi la totalidad de países de la región, implicaba procesos de reestructuración económica de tipo shock y no en forma gradualista, no olvidemos que según Espinal “la ofensiva neoliberal consistió en replantear el papel del mercado y del Estado en la economía, asignándole preponderancia al mercado, se planteó conjuntamente la crítica al Estado como estructura ineficiente en la distribución de recursos y en la regulación de las relaciones económicas y sociales”

Marcos Kaplan¹⁶ señala oportunamente que la reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica. Se la reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. Las principales finalidades y dimensiones de la reforma del Estado han sido hasta hoy las siguientes:

- Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas mediante la reducción del déficit presupuestario, la disminución del gasto público, y en general los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado;
- Control de la inflación, con tasa de cambio estable como ancla de las otras variables macroeconómicas;
- Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales;
- Renegociación de la deuda externa;
- Reforma fiscal, mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el refuerzo de la imposición indirecta (IVA);
- La liberalización de la economía hacia fuera y hacia adentro, me-

diante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la apertura externa en lo comercial y lo financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado;

- Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado, en su aparato, en su personal, en sus recursos, y en sus orientaciones, objetivos y modo de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras;
- La privatización de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales, y contribuye al repliegue del gobierno central y del sector público.

6. La alternativa de reinención del gobierno en América Latina

En los noventa se han producido algunos planteos y propuestas por parte de algunos politólogos latinoamericanos alrededor de la cuestión del ejercicio gubernamental. La mayoría de estos trabajos postulan un nuevo modelo y orden de cómo gobernar, reconstituyendo (de lo local) los ámbitos y las prácticas de lo público, y las formas (mecanismos) de gobernar (que desde lo nacional) se han resquebrajado en el cambio. Siendo así diremos que el nuevo papel estratégico de los gobiernos locales no sólo revela el tránsito de los procesos de reforma, basados en la búsqueda de un Estado mínimo a unas reformas fundamentadas en la búsqueda de un Estado fuerte (Tesis del Banco Mundial), sino que también – y por encima de todo – pone en evidencia un lento y silencioso proceso hacia la gubernamentalización del gobierno desde lo local¹⁷.

Entre otras cosas estamos registrando que nuestros gobiernos (nacionales y locales) y sus administraciones públicas asumen un dilema, en el sentido de cómo lograr un ejercicio gubernamental eficiente, acompañado este de una requerida reforma no sólo política e institucional, sino también económica, entrando así en el desafío latinoamericano de generar progreso, introducir reformas y mantener un clima de apoyo y legitimidad, es decir entramos en el problema de la gobernabilidad

democrática.

Asumiríamos que las funciones de gobierno enfrentan nuevos escenarios y desafíos, cada vez más complejos y conflictivos, donde la gobernabilidad sigue estando a prueba. Esta última categoría, proceso y dimensión es una de las más recientes preocupaciones de expertos y analistas, de gobernantes y gobernados, el problema no es teórico, sino práctico. Emerge de la necesidad de desarrollar una dimensión práctica, tanto es así, que el tema de la gobernabilidad de una determinada gestión y gobierno comienza cada vez más a ganar espacio y comienza a ser incluida como una prioridad, punto y logro de un gobierno, perfil y agenda política¹⁸.

Una de las cuestiones que vale a pena destacar sin lugar a dudas viene dado por impulsar un nuevo esquema o paradigma en la manera de concebir la administración pública, planteando entre otras que las administraciones públicas adopten los principios y prácticas de los enfoques gerenciales lo cual ha forzado no sólo a las organizaciones públicas a la adquisición acelerada y poco reflexiva de nuevas destrezas organizacionales, sino que además ha llevado a que los ámbitos de reflexión de las administraciones públicas estén encaminadas en el mismo sentido de los desarrollos conceptuales de la gerencia privada.

Reconocemos que en estas innovadoras propuestas de **gestión y ejercicio gubernamental** un aspecto singular lo constituye el hecho de que se confiere mucha más importancia a los resultados obtenidos por esta última, dándole una mayor responsabilidad a las gestiones (gobernadores – alcaldes – etc) dinamizando y optimizando al mismo tiempo los diversos recursos humanos e institucionales que se disponen para el logro de una eficiente e integral gestión de lo público. Es de hacer ver que un factor a tomar en cuenta en toda administración pública y particularmente en la nueva concepción de gobierno y de gestión pública, es necesariamente el papel que asume el Estado, como se replantea este dentro del propio proceso de modernización, y dentro de la propuesta de reinención del gobierno (propuesta de David Osborne y Ted Gaebler).

En este sentido asumimos la preocupación por el diseño y el desarrollo de técnicas e instrumentos administrativos, presupuestales y de control, adecuados a las exigencias del cambio, se constituye en un impe-

rativo de nuestro tiempo. Cabe señalar que dentro de la perspectiva de **REINVENCIÓN DEL GOBIERNO** lo relevante dentro de la concepción y modelo gubernamental lo constituye básicamente en cómo lo hace el gobierno (estrategia). Es decir, se hace referencia a cómo funcionan los gobiernos, no a lo que hacen, la propuesta define la acción de las organizaciones públicas con el dominio del espíritu empresarial.

Diez principios fundamentales definen y enmarcan un modelo exitoso de gobierno y de gestión pública según Osborne y Gaebler¹⁹:

- 1.- Gobierno catalizador;
- 2.- Gobierno propiedad de la comunidad;
- 3.- Gobierno competitivo;
- 4.- Gobierno inspirado en objetivos;
- 5.- Gobierno dirigido a los resultados;
- 6.- Gobierno inspirado en el cliente (ciudadano);
- 7.- El gobierno empresarial (ganar no gastar);
- 8.- El gobierno previsor (no deudor);
- 9.- El gobierno descentralizado;
- 10.- El gobierno orientado al mercado.

Si alguna frase o pensamiento resume el modelo de reinversión del gobierno es logra producir un mejor gobierno, un gobierno eficiente y de calidad y que en la medida de lo posible cueste menos. Al fin de cuentas se persigue igualmente revalorizar la función estratégica de la administración pública en el ejercicio del gobierno de un determinado país y el desarrollo simultaneo de instrumentos para su viabilización y puesta en marcha.

La dinámica modernizadora que demanda la nueva administración pública no sólo esta referida a un nuevo concepto en la manera de disponer, planificar y ejecutar los dineros públicos, sino además, se propone un reordenamiento del poder burocrático, buscando que estos no obstaculicen los procesos administrativos, finalmente no puede estar ausente en esta nueva concepción de la gestión de lo público, una optimización y maximización, no solo de los recursos económicos, sino además de los recursos institucionales, tecnológicos y humanos que se disponen para tal tarea.

La búsqueda de un mejor y buen gobierno, debiera ser el ideal de todo gobernante partiendo que un buen gobierno es aquel que, desde el ba-

lance intermedio, hasta el final, logra mantener bajos niveles de conflicto e incertidumbre con elevados niveles de poder". Coincidimos con ciertos planteamientos y propuestas según las cuales uno de los dilemas y fallas de nuestros gobernantes y administraciones públicas, radica en no contar con instituciones, procedimientos y funcionarios adecuados para una eficiente gestión, la inadecuación de estos factores condiciona desde ya el éxito de cualquier gestión, de allí la búsqueda de una armonía y adecuación de las mismas.

Obviamente las preocupaciones de nuestros gobernantes y gestiones de gobierno actuales, pasan por promover un nuevo pacto social potenciado bajo la forma de lograr coaliciones en torno a propósitos puntuales, tales como el estímulo y libertad de la iniciativa privada, el desarrollo local, la optimización en la gestión de los recursos y las políticas públicas, entre otros. En varios países de América Latina, entre ellos Venezuela el rediseño de las formas de gobierno tiene lugar bajo la doble forma de un proceso de reconversión de las formas y modalidades de interlocución entre gobernantes y gobernados, y de un proceso de recomposición de los agentes y agencias responsables del gobierno:

- 1.- En primer lugar, los procesos de descentralización y participación han impuesto el paso de esquemas verticales de interlocución gubernativa hacia esquema más horizontales de interlocución²⁰;
- 2.- En segundo lugar, el traslado de unas responsabilidades públicas a los ciudadanos y comunidades locales.

Indudablemente, no podemos desconocer que si por un lado encontramos algunas críticas y distorsiones a los modelos y procesos de descentralización gestados en la región latinoamericana, no es menos cierto por otro lado que el avance de los procesos de descentralización y participación están propiciando el tránsito hacia un nuevo redén gubernamental en América Latina. Más que un acercamiento del ciudadano al Estado, descentralización y participación están favoreciendo la restauración de los campos de relación entre la sociedad y el Estado. Más que el logro de eficiencia y eficacia pública, descentralización y participación están forzando el rediseño de las formas de gobernar en la región. En fin, consideramos que la reinención del gobierno se presenta en los actuales momentos de reordenamiento institucional, modernización del Estado y de requerimientos de nuevas y viables propuestas de gestión pública,

como una muy pertinente propuesta para ser tomada en cuenta y desarrollarla respectivamente en los diversos ámbitos y niveles gubernamentales de nuestras administraciones públicas y gobiernos.

7. Conclusiones

El debilitamiento del Estado nacional puede ser explicado también por la influencia de procesos de índole económica. Con la globalización de las finanzas, el poder de los Estados nacionales para controlar los capitales ha disminuido significativamente, por eso es que la capacidad de los gobiernos en materia de política monetaria se ha reducido drásticamente, al punto que muy poco o nada pueden hacer para controlar la cantidad de dinero que crean las instituciones bancarias y financieras. Por su parte, la libertad a los flujos de capitales dificulta a los gobiernos tener certeza de los recursos con los que cuenta para las inversiones dentro de sus fronteras, que favorezcan la cohesión social y el sentido de pertenencia por parte de sus ciudadanos.

La fragilidad del Estado nacional es aún más evidente cuando los mismos presentan dificultades fiscales. Por un lado se ven presionados por las exigencias de sus ciudadanos a la inversión social mientras que de otro, pocas son las políticas o medidas que pueden tomar para evitar cumplir con exigencias de carácter no-nacional, sean éstas producto de convenios en acuerdos multinacionales (como por ejemplo, los resultados de procesos de integración que establecen los parámetros para el comercio intraregional), con organismos de carácter supranacional (como por ejemplo las restricciones de emisión que ha establecido el Banco Central Europeo a los países miembros de la Unión Europea) o entes privados (como el repago de capital e intereses a instituciones financieras o individuos tenedores de deuda).

El Estado en América Latina atraviesa durante la década de los años 80 y 90 una serie de situaciones y problemas que dejan ver su fragilidad y situación de crisis. Crisis esta expresada principalmente a través de su incapacidad de dar respuesta eficiente frente a las demandas y obligaciones, problemas de funcionamiento institucional, aunado a constantes depreciaciones, devaluaciones, desempleo, contracción económica y

demás indicadores.

A partir de la crisis del Estado se plantean en un primer lugar reformas de primera generación, orientadas principalmente a la incorporación de ciertos cambios y adopción de nuevos patrones referidos a la economía, el mercado y demás. Posteriormente a las reformas (económicas) de la primera generación y con el mantenimiento todavía de ciertos problemas de tipo económico – social e institucional se plantean reformas de segunda generación, orientadas estas principalmente a una transformación y procesos de reordenamiento de tipo institucional que se orientan claramente a replantear y redimensionar el tamaño del Estado y de sus instituciones respectivamente, y naturalmente de las funciones y competencias tradicionales.

Finalmente, los problemas de gobernabilidad, la debilidad y agotamiento de algunas instituciones y particularmente de algunos sistemas de partidos, las nuevas condiciones y desigualdades que impone el propio proceso de globalización, la carencia de tecnologías, el crecimiento de demandas, la reducción de nuestros mercados y poderes adquisitivos, incluyendo la competitividad, aunado a otros problemas de funcionamiento y gestión de nuestros gobiernos, representan los principales desafíos que tanto el Estado, como el gobierno respectivamente deberán sortear en la primera década del nuevo milenio no sólo a nivel de Venezuela, sino de casi toda la región latinoamericana.

8. Notas

*) Politólogo - Magíster en Gestión Educativa – Magíster En Ciencia Política- Investigador Asociado Centro de Investigaciones de Política Comparada de la Universidad de Los Andes. Investigador Acreditado por el Programa de Estimulo al Investigador PEI CDCHT ULA y el Programa de Promoción al Investigador – Observatorio Nacional de Ciencia – Tecnología e Innovación (ONCTI) de Venezuela. E-mail: josearaquecalderon@hotmail.com

(**) Profesor e Investigador del Centro de investigaciones de Política Comparada. Postgrado de Ciencias Políticas.Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes. Investigador Nivel III Observatorio Nacional de Ciencia – Tecnología e Innovación (ONCTI) y el PEI CCHT ULA de Venezuela. E-

mail: rivasleone@ula.ve joseriv67@hotmail.com Este trabajo es fruto del proyecto "Gobernabilidad e ingovernabilidad democrática en Venezuela" bajo el código D-353-0709-B

- 1 Una buena revisión de la evolución reciente de la financiación territorial en España puede verse en Angoitia y Rahona (2005).
- 2 Según el nivel administrativo, en España se distingue: Administración Central, que comprende el conjunto de Ministerios y Organismos Autónomos (OO.AA.); Administración Autonómica, formada por las Consejerías/Departamentos de Educación de todas las Comunidades Autónomas y sus OO.AA.; y Administración Local, integrada por las Corporaciones Locales.
- 3 El artículo 15 de la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) establece que "el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia". A efectos de este artículo se consideran servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad. Además se establece, que cuando una Comunidad Autónoma no llegue a cubrir esos mínimos se podrá recurrir a una asignación complementaria, por parte del Estado, para garantizarlos.
- 4 En España, en el nivel de enseñanza no universitaria se puede prestar el servicio por parte del Sector Público en los centros públicos (producción pública de educación) o por parte del sector privado en los llamados centros concertados (provisión pública con producción privada). Estos centros reciben una cantidad fija de subvención anual que financia el Sector Público a través de unos módulos de costes.
- 5 En la actualidad, en España, la enseñanza obligatoria comprende de los 3 a los 16 años. Fue obligatoria hasta los 14 años hasta que se promulgó la LOGSE en (1990). Precisamente, uno de los objetivos principales de esta ley fue la extensión de la educación básica hasta los 16 años, edad para entrar a formar parte del mercado laboral. Asimismo, se amplió el periodo obligatorio de 3 a 6 años con la LOCE (2002), cuya pretensión fue aumentar la calidad del servicio educativo.
- 6 Varias normas básicas, con el rango de Leyes Orgánicas, han desarrollado el citado artículo 27 de la Constitución: la Ley de Reforma Universitaria (LRU, 1983), la Ley Orgánica General del Sistema Educativo LOGSE, 1990, la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación LOCE, 2002, y, en la actualidad, se está debatiendo el Proyecto de Ley Orgánica de Educación (2005).
- 7 En la mayoría de los diecisiete Estatutos de Autonomías se regula las competencias de Comunidades de forma análoga, siendo la fórmula más común la siguiente: "A la

Comunidad Autónoma corresponden competencias legislativas en cuanto a la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes Orgánicas que conforme al apartado primero del artículo 81 de la misma lo desarrollen. El Estado se reservará las facultades que le atribuye el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”.

- 8 Cataluña (1980), País Vasco (1980), Andalucía (1982), Galicia (1982), Canarias (1983), Comunidad Valenciana (1983) y Navarra (1990).
- 9 El Estado se mantiene hasta (1985) con una política de enseñanza universitaria centralizada y, por tanto, todas las Universidades públicas figuraban en el gasto del Ministerio de Educación y Ciencia.
- 10 Cataluña (1985), Comunidad Valenciana (1985), País Vasco (1985), Andalucía (1986), Canarias (1986), Galicia (1987) y Navarra (1990).
- 11 Madrid (1995), Castilla y León (1995), Extremadura (1995), Murcia (1995) Asturias (1995), Castilla-La Mancha (1996), La Rioja (1996), Aragón (1996), Cantabria (1996) y Baleares (1997).
- 12 Baleares (1997), La Rioja (1998), Aragón (1998), Cantabria (1998), Madrid (1999) Castilla y León (1999), Extremadura (1999), Murcia (1999), Castilla-La Mancha (1999) y Asturias (2000).
- 13 Es el Gobierno regional y, en última instancia, las Administraciones Públicas educativas autonómicas las que financian con cargo a sus presupuestos la enseñanza universitaria y no universitaria y deciden el destino de sus recursos a operaciones corrientes y/o de capital.
- 14 Los Entes Locales están formados fundamentalmente por las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos.
- 15 Si se compara con aquellos países de la UE-15 que tradicionalmente presentaban una clara tendencia a la descentralización del gasto público en educación, continúan con esta pauta en el año 2000. (Alemania: el gasto regional asciende a 94% en enseñanza no universitaria y 82% en enseñanza universitaria y Bélgica: el gasto regional supone el 71% en enseñanza no universitaria y el 86% en enseñanza universitaria).
- 16 Se trata de los informes anuales de la OCDE titulados Education at a Glance.
- 17 Otros estudios anteriores que analizan la evolución del gasto público en educación en España pueden verse en Calero y Bonal (1999).
- 18 Se considera gasto público en educación el realizado por todas las Administraciones Públicas (Central, Autonómica y Local y sus Organismos Autónomos). Los datos se

refieren a todas las actividades que puedan considerarse educación, comprendiendo tanto las actividades de enseñanza como otras actividades anexas a la enseñanza. No se incluyen otras actividades próximas, tales como investigación, deporte, cultura y formación continua.

- 19 Durante la década de los 80 y principios de los 90 hubo una gran laguna de información provocada por el proceso descentralizador de la política educativa.
- 20 Aunque existe la serie del gasto público en educación desde 1985, se descartó hacer su análisis en el período 1985-1992 por estar realizada en base a presupuestos iniciales.
- 21 Se han incluido como gastos de personal no sólo los sueldos y salarios brutos percibidos por los empleados, sino también las cotizaciones sociales (reales y ficticias) realizadas por los empleadores. Esta consideración es importante a la hora de efectuar comparaciones con las cifras de gasto público en educación de otros países, las cuales suelen incluir una valoración correspondiente a sus sistemas de pensiones.
- 22 En general, en el periodo 1995-2000 la política de becas ha sufrido un importante recorte. Sin embargo, en los proyectos de Presupuestos Generales del Estado de (2006) esta partida sin duda es, uno de los gastos productivos que más ha crecido.
- 23 A este respecto Pérez Esparrells y Utrilla (2004) demuestran que existe cierta vinculación entre el sistema de financiación autonómico y el gasto público en educación. En primer lugar, las Comunidades históricas, País Vasco y Navarra, con sistemas de financiación foral distintos, gastan más en términos per cápita que el resto de regiones españolas. Además, en las 15 Comunidades Autónomas de Régimen Común se encuentra una relación directa y significativa entre mayor financiación y mayor gasto.
- 24 Todos los epígrafes correspondientes a la educación no universitaria incluyen: Educación Infantil y Educación Primaria/E.G.B.; Educación Secundaria; Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial; Educación Especial, Educación de Adultos; otras Enseñanzas; Educación en el Exterior; servicios complementarios y educación compensatoria; actividades extraescolares y anexas; formación y perfeccionamiento del profesorado; investigación educativa y administración general.
- 25 En enseñanza universitaria la diferencia entre la Comunidad Autónoma con menor porcentaje de gasto público en este nivel educativo, Baleares y la que presenta un mayor porcentaje, Madrid es de 20,6 puntos porcentuales.
- 26 Las tasas universitarias incluyen los precios de matrícula y otros ingresos por servicios académicos.

9. Bibliografía

- Alcantara Saéz, Manuel.(1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Angulo Rivas, Alfredo Et Al. (2004). *La ilusión del bienestar. Globalización, descentralización y antidesarrollo en Venezuela y América Latina*. Mérida: CDCHT – Grupo de Investigación de Análisis Socio-Político de Venezuela.
- Araque Calderón, José Et Al (2003). "El Estado en América Latina: Crisis y Reformas" *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol. 12 N° 3. Maracaibo. Universidad del Zulia.
- Bobbio, Norberto. (1985). *Crisis de la democracia*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Brugué, Joaquín y Gallego, Raquel (2001). "¿Una administración pública democrática?", en Joan Font (Coordinador). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, pp.43-58.
- Calvani, Arístides (1976). "La política internacional de Venezuela en el último medio siglo", en Ramón J. Velásquez y otros. *Venezuela Moderna. Medio siglo de historia.1926.1976*. Caracas, Fundación Eugenio Mendoza, pp.387-488.
- Cardozo de Da Silva , Elsa. (1997). "Pactos de gobernabilidad, desbordamiento y renovación democrática en Venezuela. Una visión introductoria". En Elsa Cardozo de Da Silva y Richard Hillman (Comp) *De una a otra gobernabilidad: El desbordamiento de la democracia venezolana*. Caracas: Tropykos – FACES – Universidad Central de Venezuela.
- Casal, Jesús María. (2006). *Los Derechos Humanos y su Protección. Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Coppedge, Michael. (1998). "Venezuela: Democrática a pesar del presidencialismo" en Juan Linz Y Arturo Valenzuela. (Comps). *La crisis del presidencialismo. 2 El caso de Latinoamérica*. Madrid, Alianza. Pp. 335 – 370
- Coppedge, Michael. (1994). "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela" *América Latina Hoy*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, N° 8 Junio 1994. Pp. 63 – 72.
- Coronil, Fernando. (2003). *El Estado Mágico. Naturaleza, Dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Crick, Bernard (2001). *En Defensa de la política*. Barcelona: Criterios TusQuets

Editores.

- Cruz, Rafael De La . (1992) : "La reforma del Estado : Democracia y gobernabilidad" *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, N° 5 Diciembre 1992. Pp. 21 – 30.
- Dávila, Luís Ricardo. (2002). *Formación y bases de la modernidad en Hispanoamérica*. Mérida: Universidad de los Andes - CDCHT – Tropykos.
- Dominguez, Jorge y Michael Shifter (2005). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Bogota: Fondo de Cultura Económica.
- Espinal, Rosario. (1995). "Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina" en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Picado (comps). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, CAPEL - IIDH. Pp. 267 –281.
- Fernández Marugán, Francisco (2001). "El Estado en la era de la globalización", *Sistema*. N° 164, Madrid, Fundación Sistema, pp. 3-12.
- Garretón, Manuel Antonio. (1999). "Situación actual y nuevas cuestiones de la democratización política en América Latina" Peter Hengstenberg , Karl Kohut y Günther Maihold (EDS) *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad..* Caracas: Friedrich Ebert Stiftung. NUEVA SOCIEDAD. Pp. 59 – 74.
- _____. (1998). "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales" en Thopmas MANZ y Moira ZUAZO (COORD) *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: ILDIS – NUEVA SOCIEDAD. 1998. Pp. 15-23.
- _____. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Giddens, Anthony. (1997). "Vivir una sociedad postradicional" en Beck ; Giddens y Lash. *Modernidad reflexiva: Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza. Pp. 75 – 136.
- Gómez Calcaño, Luis y Lopez Maya (1990). *El tejido de penelope. La reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*. Caracas: CENDES.
- Gonzalez Casanova, Pablo [Comp] (1990). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México: Siglo XXI Editores.
- Gonzalez Cruz, Francisco. (2001). *Lugarización y globalización*. Mérida: Universidad Valle del Momboy – CIEPROL – ULA. 2001.
- González Hernández, Juan Carlos. (1997). "Transformaciones orgánicas y funcionales de los partidos políticos en la crisis del Estado de Bienestar". *Sistema*. N° 138 Mayo. Madrid: 93 – 115.
- Graciarena, Jorge. (1984). "El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis,

- prospectiva" en *Pensamiento Iberoamericano*. Enero – Junio. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) – CEPAL. Pp. 39 – 74.
- Grimaldo Lorente, Jaime. (2004). "Teoría de la organización y administración pública. Revisión crítica de la perspectiva weberiana de la administración pública" en *Revista Venezolana de Ciencia Política*. N° 25. Mérida: Postgrado de Ciencia Política – Universidad de Los Andes. Pp. 112 – 124.
- Guerrero, Omar. (1986). *La administración pública del Estado capitalista*. México: Fontamara.
- Kaplan, Marcos. (1997). "El Estado Latinoamericano. Entre la crisis y las reformas" en *Revista Venezolana de Ciencia Política*. N° 12 Mérida: Postgrado de Ciencia Política – Universidad de Los Andes. Pp. 11-30..
- Kaplan, Marcos. (1996). *Estado Latinoamericano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Karl, Terry Linn. (1997). *The paradox of plenty: Oil booms and petro-States*. Berkeley: University of California Press
- Kliksberg, Bernardo. (1994). *El rediseño del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica .
- Lechner, Norbert. (1977). "La crisis del Estado en América Latina" **Revista Mexicana de Sociología**. 2/77. Abril – Junio. México: UNAM. Pp. 389 – 426.
- Pérez Ledesma, Manuel. (2000). *Ciudadanía y Democracia*. Madrid. Fundación Pablo Iglesias.
- Lopez Calera, Nicolás María (1992). *Yo, el Estado*. Trotta. Madrid.
- March James y Olsen Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Medellín Torres, Pedro. (1998). *El retorno a la política. La gubernamentalización del Gobierno*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – PNUD – CIDER.
- Medellin Torres, Pedro. (2003). "Elementos de teoría y método para escrutar las crisis de gobernabilidad en América Latina" en *Estudios Políticos*. N° 22. Enero – Junio. Medellín: Universidad de Antioquia. IEP. Pp. 85 – 122.
- Messner, Dirk. "La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización" *Nueva Sociedad*. N° 163, Caracas, Septiembre – Octubre 1999. Pp. 71 – 91.
- Mires, Fernando. *Teoría política del nuevo capitalismo. O el discurso de la globalización*. Caracas, Nueva Sociedad, 2000.
- Neira, Enrique. (1998): "Eficiencia y legitimidad: Los dos retos de nuestras democracias" *Revista Venezolana de Ciencia Política*. N° 13. Mérida: Postgrado de Ciencia Política – Universidad de Los Andes. Pp. 55 – 88.

- Osborne, David y Gaebler, Ted. (1994). *La reinención del gobierno*. Madrid: Paídos.
- Osorio, Jaime. (1997). *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana – UAM – Pp. 165 – 170.
- Ramos Jiménez, Alfredo. (1997). *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada. Universidad de Los Andes.
- Rivas Leone, José Antonio. (2002). *Ciencia Política: Una aproximación transdisciplinaria*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada – Universidad de Los Andes.
- _____. (2000a). "Repensar la democracia: Una lectura de Norbert Lechner" *Revista Nueva Sociedad*. Nueva Sociedad – Caracas – Venezuela. N° 170 – Noviembre – Diciembre. Pp. 6 – 14.
- _____. (2000b). "La vulnerabilidad de la democracia y el rediseño institucional en Venezuela" *Revista Foro Internacional* – Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM – El Colegio de México. México – N° 162 . Pp. 718 – 742.
- _____. (2000c). "Los cambios en las estrategias de acción política y la desarticulación de los actores políticos" *Revista Venezolana de Ciencia Política*. N° 17. Mérida : Postgrado de Ciencia Política – Universidad de Los Andes. Pp. 53 – 80.
- _____. (1999). "Gobernabilidad – democracia y partidos políticos: Ideas para un debate" *Revista Ciencias de Gobierno*. N° 5. Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos – Económicos y Sociales (IZEPES). Pp. 19 – 32.
- Romero, María Teresa (1997). "La agudización de la crisis del sistema político venezolano" en Elsa CARDOZO de DA SILVA y Richard HILLMAN (COMP): *De una a otra gobernabilidad: El desbordamiento de la democracia venezolana*. Caracas: Tropykos – FACES- Universidad Central de Venezuela.
- Torres, Arístides (1985). "Fe y desencanto democrático en Venezuela". *Nueva Sociedad*. N° 77 Mayo – Junio .Caracas: Nueva Sociedad. Pp. 52 – 64.
- Ungar, Elizabeth. (1993). *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Bogotá: UNIANDES.
- Vallespín, Fernando (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vargas Hernández, José Guadalupe (2001). "Los retos del Estado latinoamericano en el nuevo milenio" en *Revista Ciencias de Gobierno*. N° 9. Enero – Junio. Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES). Pp. 11 – 55.