

La Reforma del Sector Público Agrícola y la Descentralización (1989-1996)

Luis Llambí*

Resumen

Es sector público agrícola y el proceso de descentralización de las funciones del gobierno central hacia los estados y municipios rurales constituye una ventana privilegiada para el análisis de la reforma del estado venezolano durante el período 1989-1996. Además de analizar la reforma del gobierno central (el Ministerio de Agricultura y sus agencias), el estudio también se abocó al estudio de los impactos de las reformas en tres gobernaciones regionales y en tres municipios rurales. El objetivo era identificar tanto los cambios institucionales o “formales” introducidos por el proyecto de reforma como sus cambios “substantivos”, es decir en las relaciones de poder que subyacen al estado-nación. El estudio concluye que tanto los programas de ajuste estructural como las políticas de reforma del estado dependen de un gran número de contingencias, así como de los resultados inesperados de múltiples procesos de negociación entre todos los agentes involucrados en las actuales tendencias hacia la globalización.

Palabras clave: Estado-nación, reforma, descentralización, ajuste estructural, agricultura, municipios rurales.

Reform of the Venezuelan Agricultural Public Sector and Decentralization (1989-1996)

Abstract

The agricultural public sector and the process of decentralization of functions from the central government to the regional governments and rural municipalities is as a privileged window for the analysis of the reform of the Venezuelan state during the 1989-1996 period. Besides analyzing the reform of the central government (the Ministry of Agriculture and its agencies), the study also proceeded to consider the impacts of such reforms on three regional governments and three rural municipalities. The objective was to identify both the institutional or “formal” changes engendered by the reform project as well as “substantive” changes, i.w. the power relationships underpinning the nation-state. The study concludes that both structural adjustment programmes and state reform policies depend on a large number of contingencies, as well as on the unexpected results of multiple negotiation process between all agents involved in current globalization trends.

Key words: Nation-state, reform, decentralization, structural adjustment, agriculture, rural municipalities.

Introducción

En 1984 la creación de la COPRE (Comisión para la Reforma del Estado), y en 1989 la firma de la carta de intención entre el gobierno de Carlos Andrés Pérez y el Fondo Monetario Internacional (FMI), dieron inicio a un complejo proceso de reformas del estado venezolano a fin de insertar al país en los procesos de globalización.

El sector público agrícola constituye una “ventana” privilegiada para el análisis de los impactos del programa de ajuste y la reforma del estado durante el período 1989-1996. Por dos razones. Una, porque el Ministerio de Agricultura y sus agencias adscritas están, por definición, vinculados a un sector productivo que ha sido considerado estratégico “competitiva” a la economía global. Dos, porque las actividades agrícolas están localizadas en todo los estados y en la mayoría de los municipios del país, lo que permite analizar los vínculos entre los impactos del ajuste en la agricultura, la reestructuración del sector público agrícola, y el proceso de descentralización.

Los objetivos de este artículo son describir y explicar los eventos que condicionaron la toma de decisiones y la implementación de las políticas de ajuste y de reforma del sector público agrícola durante el período 1989-1996; así como sus vínculos con el proceso de descentralización. El estudio se basó en dos tipos de fuentes: documentales y entrevistas estructuradas. Estas últimas buscaban contrastar los relatos e interpretaciones de los principales protagonistas sobre los eventos que condicionaron su toma de decisiones. Lo que nos permitió constatar la gran disparidad de los diferentes discursos sobre la reforma. A nivel regional y local, se seleccionaron seis casos de estudio: los estados Aragua, Mérida y Sucre, y los municipios Zamora (Aragua), Pueblo Llano (Mérida) y Cajigal (Sucre). La selección de estas entidades se hizo en función del peso de la

agricultura en la estructura productiva, lograr una amplia cobertura nacional, la afiliación política de gobernadores y alcaldes, y diferencias en el grado de ejecución de las reformas.

El artículo consta de seis partes. La primera busca inscribir el estudio de la reforma del estado venezolano en la reflexión teórica sobre los conceptos de estado, estado-nación, y reforma estructural. La segunda describe los papeles asignados al sector agrícola en los programas de ajuste durante el período considerado. La tercera parte se centra en el análisis de la reforma del sector público agrícola central: el MAC y sus agencias. La cuarta está dedicada al análisis de las relaciones entre la reforma del gobierno central y los procesos de transferencia de funciones hacia las gobernaciones regionales. La quinta parte analiza el impacto de estos cambios en algunos municipios rurales. La última parte busca obtener una visión sintética de todo el proceso.

Las teorías del estado y las reformas del estado

No es posible encontrar una definición de estado que satisfaga a todos. La noción de estado en las teorías sociales, o más concretamente aún del estado-nación, suele abarcar un conjunto de instituciones “visibles”, las agencias gubernamentales o burocracia pública, y un conjunto “menos visible” de relaciones de poder que se manifiestan en diferentes instancias delimitadas territorialmente: el gobierno central (cuyo ámbito de actuación son los límites geopolíticos de la nación) y los gobiernos subnacionales (estados y municipios)¹. Distinguir los aspectos formales o institucionales del estado de los aspectos substantivos o de relaciones de poder, nos permite articular el análisis de: por una parte, las agencias del estado y sus políticas; y, por otra parte, los vínculos entre las políticas públicas y los intereses y acciones de los agentes externos al andamiaje institucional del gobierno.

El análisis institucional o formal permite también enfocar tanto la unidad como la multiplicidad institucional y conductual del estado. Unidad que se manifiesta principalmente cuando el estado actúa como ente jurídico internacional frente a los otros agentes que conforman el orden económico y político mundial. Heterogeneidad institucional y funcional, debido a que, internamente, cada estado-nación está constituido por diferentes entidades territoriales de gobierno y por una constelación de agencias, cada una de las cuáles está dotada de formas de actuación y recursos que derivan de su inserción en una matriz institucional común.

Por el contrario, el análisis sustantivo del estado permite identificar los múltiples y complejos vínculos de las agencias del estado tanto con los agentes externos (p.ej. otros estados, las agencias multilaterales, las empresas transnacionales, etc.) como con los agentes sociales internos (p.ej. los ciudadanos, las empresas, los grupos de interés, etc.). Es esta distinción la que nos permite analizar empíricamente los márgenes de maniobra de los estados frente a los otros agentes sociales,

¹ En este artículo, por razones de espacio, no es posible realizar una revisión crítica de las principales corrientes teóricas que conceptualizan al estado y pretenden explicar sus vínculos con los agentes sociales. Estas son: (a) las teorías pluralistas del sistema político y las políticas públicas; (b) las teorías marxistas del estado y las clases sociales; y (c) las teorías institucionalistas de la burocracia estatal y la agencia de los funcionarios públicos. Remitimos al lector interesado al texto completo de este trabajo titulado “La Reforma del Estado en Venezuela: El sector público agrícola y el proceso de descentralización”.

dentro de sus límites jurisdiccionales o territoriales (su autonomía “interna”), y sus márgenes de maniobra vis-a-vis los agentes en los diferentes escenarios mundiales (su autonomía “externa”). Esta distinción también nos permite diagnosticar concretamente las diferentes capacidades y contenidos del poder del estado, es decir la capacidad de las diferentes agencias del estado para tomar decisiones y lograr sus objetivos.

A partir de la anterior distinción entre forma (agencias y funciones) y substancia (relaciones de poder), es posible entender la reforma estructural del estado como un conjunto de procesos de cambio formales y substantivos en los diferentes niveles y agencias de gobierno. Esto nos permite también distinguir entre dos tipos de procesos de reforma: por una parte, los que sólo conllevan cambios en las agencias y funciones sin afectar el contenido de las relaciones de poder en las que el estado está inmerso (reformas formales o no-estructurales); y los que conllevan cambios substantivos en las relaciones de poder (reformas substantivas o estructurales). Por ejemplo, una política de reforma como la descentralización o transferencia de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (estados o municipios), podría ser considerada estructural sólo cuando tiene como consecuencia una redistribución efectiva del poder de decisión y gestión entre los diferentes niveles territoriales de gobierno, y por ende entre sus ciudadanos. Similarmente, un cambio supuestamente formal en la distribución del presupuesto del estado entre sus diferentes niveles de gobierno podría ser considerado sustantivo si tiene como consecuencia una redefinición y/o redistribución explícita o implícita de los títulos, deberes y derechos de ciudadanía de determinados agentes sociales con respecto al estado.

La agricultura venezolana en los programas de ajuste

La carta de intención firmada por el gobierno nacional con el FMI en 1989 contenía muy pocas referencias explícitas al sector agrícola. Estaba claro que las condiciones del préstamo incluían la eliminación gradual del subsidio a los fertilizantes, juzgado una distorsión de la asignación eficiente de recursos; la inclusión de la agricultura en las políticas de apertura comercial; y la privatización de algunas empresas del estado, como los centrales azucareros, cuyo funcionamiento sería supuestamente más eficiente en propiedad de la empresa privada que del estado. Aparte de estas medidas no había ninguna mención a las políticas agrícolas, ya que uno de los supuestos sobre los que se basaba el programa general de ajuste era que las políticas macroeconómicas debían ser sectorialmente neutras. Librados de la intervención del estado, los mecanismos del mercado se encargarían de establecer la mejor asignación de los recursos productivos. La función del estado no era, como en el pasado, proteger a los agricultores nacionales, o lograr un crecimiento intersectorial equilibrado, ni siquiera garantizar un mínimo abastecimiento de alimentos con productos agrícolas producidos internamente, sino posibilitar la mejor utilización de los recursos con los que contaba el país mediante su plena vinculación a los flujos de bienes y servicios y de capitales mundiales.

Que el proceso de ajustes iba a ser particularmente difícil en la agricultura estaba también claro para los reformadores. Existía un claro consenso entre los funcionarios del gobierno y de las agencias multilaterales de que en la agricultura también se requería una política de shock. No obstante, los representantes del gobierno, conscientes de la oposición que enfrentarían internamente por parte de la mayoría de los agricultores nacionales, reclamaron un tratamiento más flexible para el

sector: en particular, tasas de interés preferenciales para el sector y un mayor margen de tiempo para la liberalización del régimen comercial agrícola.

El que no existiera una política agrícola explícita en el programa de ajustes de 1989 no quiere decir, sin embargo, que las políticas homogéneas adoptadas no generaran una cadena de efectos de diferente signo sobre los circuitos agroalimentarios. La eliminación de las tasas de cambio diferencial, del control de precios, y la parcial liberación de las tasas de interés se tradujeron en importantes reajustes en los mercados de insumos y productos agrícolas. En particular, la devaluación del bolívar incrementó los precios de los insumos importados, afectando mayormente las funciones productivas de los rubros más intensivos en capital, precisamente aquellos que habían recibido mayores incentivos y protección durante todo el período anterior.

En junio de 1990 el gobierno decidió adelantar la apertura comercial agrícola que había sido programada para seis meses más tarde, en un supuesto de que mientras más rápido se actuara se evitaría que los agricultores se organizaran para bloquear la reforma antes de que ella pudiera mostrar sus efectos benéficos. Se justificó la medida argumentando que la devaluación del bolívar había otorgado suficiente protección a la mayoría de los productores, al margen de la reducción de los aranceles. Nuevamente se cometía un grave error de cálculo político, que en un breve plazo determinaría la insustentabilidad de la reforma.

La reacción de los agricultores no se hizo esperar. En noviembre de ese mismo año se vieron obligados a un regreso parcial a las intervenciones discrecionales del estado, al otorgar algunos márgenes de protección a los cultivos considerados “sensibles” y controles de precios a algunos alimentos considerados “básicos”. Ese mismo año, 1990, el Banco Mundial adquirió un rol protagónico en la determinación de las políticas para el sector. Implícitamente se aceptó que sin políticas diferenciales e intervenciones específicas del estado no se produciría la reconversión productiva del sector. Surgió así el PITSA, un programa de inversiones sectoriales y reformas institucionales con apoyo financiero del BM y del BID, sustentado en una serie de condiciones de política complementarias a las ya acordadas por el gobierno nacional con el FMI. Implícitamente se estaban aceptando no sólo los costos sociales de la reforma para los agricultores, sino también la necesidad de contrarrestar los efectos de la “enfermedad holandesa” con políticas compensatorias dirigidas hacia un sector productivo.

El resto de la historia es conocido. Los recursos del PITSA nunca llegaron a tiempo, y ni el Banco ni el gobierno flexibilizaron más sus políticas; por lo que el regreso parcial a los controles no fue suficiente para aplacar la ira de los agricultores. En 1993, cuando el gobierno de transición nombró a un nuevo ministro, los gremios agrícolas vieron llegada su hora de jugar un papel protagónico en el ajuste.

Las primeras medidas estaban dirigidas a otorgar una mayor protección al sector. Se reajustaron “hacia arriba” las bandas de precio que habían sido diseñadas por el gobierno anterior. Se restableció la “cartera agrícola”, obligando a la banca a financiar las cosechas, y se refinanciaron las deudas a los agricultores. Se decretó una política de concertación entre los agricultores y las agroindustrias con la mediación del gobierno en las negociaciones. Se privilegió, en resumen, una política de “desarrollo agrícola nacional”, en detrimento de una política de apertura competitiva en el sector.

Tampoco en este caso estábamos en presencia de un regreso al pasado. La mayoría de los agricultores y el gobierno estaban plenamente conscientes de los límites impuestos por los compromisos internacionales adquiridos por el estado y de la imposibilidad de aislar al país de las transformaciones que estaban ocurriendo en el entorno mundial. Adicionalmente, el gobierno también estaba plenamente consciente de la corta duración de su mandato. Se trataba, por lo tanto, de ganar algún tiempo para hacer irreversibles algunos ajustes internos y lograr algunos márgenes de maniobra para futuras negociaciones con los agentes de poder supranacionales.

No obstante, a falta de tiempo, la principal batalla que se libró durante el período fue principalmente ideológica. Por diferentes vías, se buscó justificar la visión de un ministerio rector no sólo de las políticas agrícolas sino de todo el circuito agroalimentario. Así como nociones de seguridad alimentaria que circulaban el abastecimiento interno al interés “nacional” y a la seguridad del estado. Se comenzó a gestar así la idea de la necesidad de construir un gran consenso social a fin de someter al Congreso un proyecto de ley “marco” sobre el papel del estado en el futuro desarrollo agroalimentario.

El debate al que dio curso esta propuesta hizo que aflorara una de las principales contradicciones generadas por el estilo de crecimiento anterior. El debate ubicaba, en un bando, a las empresas procesadoras de alimentos, un sector agroindustrial concentrado, poderoso, al que le interesaba importar las materias primas agrícolas que requería a precios más bajos que los que estaban en capacidad de producir la mayoría de los agricultores nacionales. En el otro bando, el debate ubicaba a los productores de materias primas agrícolas, un sector que surgió y prosperó bajo la protección del estado, al cual le interesaba mantener algunos márgenes de protección para el mercado interno. Un conflicto que muchas veces antes había aflorado, pero que los gobiernos nacionales habían logrado mediar mientras existían recursos suficientes para distribuir la renta petrolera de modo tal que ambos sectores permanecieran satisfechos.

En 1994 se dio inicio a una nueva fase en el programa de ajuste en la agricultura. La crisis bancaria aceleró la inflación, lo que obligó al gobierno a una política crediticia cada vez más restrictiva. El regreso al control de la tasa de cambio y de los precios permitió a algunos agricultores sobrevivir temporalmente a la crisis. En 1995 la agricultura siguió teniendo un tratamiento preferencial. Continuaron las políticas de fijación de precios en rubros considerados “sensibles”; y se añadió a las políticas compensatorias un programa de alimentos “estratégicos” basados en precios subsidiados y la creación de una red de distribución alterna. En 1996, y a pesar de haber entrado en una nueva fase del ajuste, la Agenda Venezuela, continuaron las políticas proteccionistas encubiertas. Cada vez más se distanciaron el discurso oficial del contenido de las políticas públicas. Las agencias multilaterales cuestionaban la situación, pero lucían impotentes, al menos por el momento, de cambiarla. El gobierno formalmente acataba, pero no cumplía.

El dilema en que se encontraba el MAC en 1996 era cada vez más evidente. Por una parte, la prioridad otorgada por el gobierno nacional primero al rescate del sistema bancario y luego a la apertura petrolera, aunado a la escasez de recursos para profundizar la reestructuración interna del sector público agrícola, le hicieron perder presencia a nivel nacional. Esta situación le hizo perder legitimidad de cara a los agricultores, por lo que temía contrariarlos. Por otra parte, los márgenes de maniobra del gobierno frente a las agencias multilaterales, en parte como resultado de los nuevos convenios internacionales (p.ej. la OMC), se fueron reduciendo, por lo que también el gobierno

temía dañar su imagen de compromiso con la apertura económica, perdiendo así el apoyo financiero externo.

La reforma del MAC y sus agencias

En 1989, el MAC (y las agencias a él adscrito), era frecuentemente caracterizado por los agricultores nacionales y la opinión pública como “un elefante blanco”. Los rasgos que la COPRE había identificado para toda la administración central (centralismo, clientelismo, burocratización, e ineficiencia) se aplicaban perfectamente a todo el sector público agrícola.

En marzo de 1992, el nombramiento de Jonathan Coles, gerente de un importante conglomerado agroalimentario, como ministro de agricultura tuvo una clara intencionalidad: trasladar al ministerio y a sus agencias especializadas las prácticas de gerencia que supuestamente hacían más eficientes a las empresas privadas. Las directrices principales de la reforma en el sector ya habían sido definidas en 1989 por la Carta de Intención del gobierno nacional al FMI. La desburocratización y modernización del sector suponía el despido de un gran número de funcionarios y su substitución por un pequeño equipo gerencial. La desconcentración de personal y de algunas funciones del ministerio desde sus oficinas centrales hacia los estados y municipios acercaría el gobierno a los agricultores. Por último, muchas de las funciones y servicios (almacenamiento, comercialización, transferencia de tecnología), que por años había venido asumiendo el estado, serían transferidas a “los empresarios privados dispuestos a explotar las oportunidades del mercado”. El estado sólo reservaría para sí las funciones o servicios en las que, por su baja rentabilidad o riesgo, el sector privado no estuviera interesado como, por ejemplo el crédito a largo plazo y el financiamiento a los pequeños productores. “Menos estado y más mercado” era el leitmotiv inicial de la reforma.

En 1989 el inicio del programa de ajuste estructural sorprendió al ministerio sin un plan detallado de reestructuración, tan sólo con los grandes lineamientos centrales arriba esbozados. En todas las agencias del sector comenzaron los despidos. Esto achicaba al sector, pero no equivalía a una verdadera reforma. En 1990 la aprobación del PITSA exigió que el mini otorgara prioridad a los cambios organizativos en las agencias encargadas de ejecutar el programa. El manejo del componente de crédito del PITSA, por ejemplo, suponía una rápida reestructuración del Fondo de Crédito Agropecuario (FCA), y cambios en el ICAP y Bandagro. La reforma comenzó por allí. El FCA dejó de ser propiamente un banco y se convirtió en un intermediario entre la banca privada y los agricultores. Se eliminó a Bandagro, pero no se logró reestructurar al ICAP. La piedra de tranca en este caso fue, y sigue siendo, la Ley de Reforma Agraria. No estaban dadas, sin embargo, las condiciones políticas para la aprobación de una nueva ley que regulara las relaciones en el mercado de la tierra, por lo que el asunto se dejó temporalmente así. El resultado fue que, en el período analizado, tanto el ICAP como el IAN perdieron tanto su capacidad de actuación como sus funciones originales. En gran medida siguen existiendo, por inercia, sin que fuera decretada formalmente su eliminación. El FONAIAP es otro caso de reestructuración inconclusa. En 1993 se decretó su reestructuración, pero a fines de 1996 los resultados aún no eran visibles.

En 1991 también se intervinieron y reestructuraron FONCAFE y FONCAAO. En estos dos casos, más que una privatización, lo que ocurrió de hecho fue una parcial mercantilización de la función pública. Mercantilización, porque la reestructuración significó el abandono por el estado de

algunas funciones, como la asistencia técnica y el crédito, que comenzaron a ser ejercidas por las empresas privadas. En sectores productivos donde predominan los pequeños productores que no estaban, y no estarán al menos por largo período de tiempo, en capacidad de asumir completamente el costo financiero de estas funciones, su abandono por el estado constituyó una medida socialmente regresiva.

En 1992 se decidió una drástica reducción de la nómina del sector público agrícola. De unos 36.000 funcionarios en el MAC se pasó a sólo 10.000 en un corto plazo, en el IAN la nómina pasó de 4.000 a 1.500 personas, y también se redujo el personal en otras agencias del sector. Los resultados preliminares ya los hemos narrado. En la mayoría de las instituciones los mejores funcionarios, los que realmente tenían posibilidades en el mercado de trabajo, se retiraron; y, en general, el sector se quedó con un personal menos eficiente, y con unos gerentes que sabían mucho de administración de empresas pero poco o nada de agricultura. El elefante blanco era ahora más pequeño, pero ya nadie notaba su presencia.

A inicios de 1993 el Ministerio logró diseñar un plan de reestructuración para el sector. Pero la lentitud burocrática del estado nuevamente lo retrasó hasta inicios de 1994, muy tarde para que pudiera hacerse efectivo. En 1995, el nuevo gobierno, decretó de nuevo la reestructuración. Nuevamente se planteó la reducción de nómina, pero una vez más los sindicatos públicos lograron paralizar la reforma. En un contexto recesivo la prioridad otorgada por el gobierno a la paz laboral constituía un poderoso freno, al menos temporal, del proceso. Por otra parte, las políticas de austeridad en el gasto público y la rigidez de la nómina, conducirían a una estructura del presupuesto cada vez menos equilibrada entre las partidas de personal y las partidas de funcionamiento. El resultado fue un mayor vacío de poder en el sector y un mayor deterioro en los servicios anteriormente prestados por el estado. Estos desenlaces evidenciaron la paradoja de un proceso de reestructuración en el que muchas veces tuvieron más peso la lógica burocrática y los mecanismos clientelares y partidistas que los supuestos criterios de eficiencia postulados por la reforma.

Descentralización y reforma del sector público agrícola.

El inicio del programa de ajustes en 1989 no trajo como consecuencia un avance inmediato del proceso de descentralización iniciado con las reformas legales de 1988-89. Las primeras elecciones directas de gobernadores y alcaldes tuvieron lugar en diciembre de 1989, por lo que los nuevos gobernantes no tomaron posesión de sus cargos sino a inicios de 1990. Algunos gobernadores asumieron inmediatamente un rol protagónico en el proceso al solicitar algunas de las transferencias de competencias exclusivas y concurrentes definidas por la LOD. Otros, no tomaron inicialmente conciencia de la legitimidad y poder que el nuevo marco jurídico les otorgaba. Las elecciones de 1989 hicieron posible también una mayor pluralidad política en todas las instancias territoriales de gobierno. Para los partidos tradicionales que se habían alternado en el gobierno, pero nunca lo habían compartido simultáneamente, esta nueva situación equivalía a una pérdida de su antiguo poder. En los estados donde los candidatos electos eran del mismo partido que el Presidente de la República, la tradicional lealtad de los gobernadores al presidente y al partido de gobierno se impuso sobre el compromiso con los electores. En estos estados la reforma avanzó más lentamente.

En 1990, en el marco del PITSA, el MAC esbozó su propia visión de la reestructuración del sector. La imagen objetivo que el MAC se hizo de sí mismo, era la de un ministerio “rector”, que desde el gobierno central diseñaría los planes y supervisaría su cumplimiento, pero que delegaría la ejecución “hacia abajo” a estas oficinas que funcionarían como enlaces con las gobernaciones y alcaldías, y que “hacia arriba” canalizarían las demandas de los agricultores hasta las oficinas centrales.

Estábamos en presencia de dos definiciones y enfoques diferentes el proceso de reforma: para el MAC, se trataba de reasignar personal y actividades de unas oficinas centrales a otras en los estados y municipios, pero sin una efectiva cesión del poder de toma de decisiones. Para la COPRE, según se plasmó en la LOD, se trataba de una efectiva transferencia no sólo de la capacidad de ejecución de las políticas públicas sino también del poder de decisión desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales.

En 1993, en el marco del gobierno de transición, se aprobó un gran número de transferencias de competencias a los estados. No obstante, sólo algunos estados solicitaron la transferencia de las políticas agrícolas. En estados como Aragua, Mérida o Sucre, a pesar del tradicional peso de la agricultura, la mayoría de la población es urbana, por lo que los gobernadores, interesados en satisfacer a la mayoría de su electorado con miras a una eventual reelección, otorgaron prioridad a los servicios sociales en las ciudades. Esto explica también por qué, donde la mayoría de los diputados a la Asamblea Legislativa provienen de las circunscripciones electorales “rurales” fue la Asamblea y por el gobernador quién asumió la mayoría de iniciativas de tipo agrícola o rurales. En otras palabras, la transferencia de competencias supone también la existencia de diferentes mercados políticos segmentados social y territorialmente. Segundo, la que también ocurrió en la mayoría de los estados es que los gobernadores no mostraron interés en asumir las competencias ejercidas por el MAC, ya que en gran medida las identifican con una pobre gestión administrativa y más bien prefirieron crear agencias desde el inicio adscritas a la gobernación. Este fue el caso de los Fondos de Crédito Agrícola estatales. El resultado final fue una innecesaria duplicidad de funciones, así como también inevitables conflictos de atribución.

Llama también la atención la multiplicidad de figuras legales y formas gerenciales adoptadas para desempeñar los servicios asumidos por las gobernaciones de estado. Predominó, sin embargo, una tendencia generalizada de “mercantilizar” las funciones asumidas por los estados. En algunos casos se otorgaron concesiones de manejo a empresas privadas sin ceder la propiedad de los activos. En otros se transfirieron servicios a fundaciones sin fines de lucro. Por último, en otros, se crearon agencias descentralizadas por las gobernaciones (y las alcaldías) a fin de asumir las competencias.

Estas innovaciones institucionales suponen una redefinición de las fronteras entre “lo público” y “lo privado”; así como el surgimiento de “quangos” (del término en inglés), u organizaciones no gubernamentales cuasi-autónomas (cfr. Pierson 1996: 102). Es importante, sin embargo, no confundir esta nueva institucionalidad, que mezcla elementos de las tradicionales esferas “públicas” y “privadas”, con la tendencia también existente en muchos procesos de reforma del estado de reducir los derechos sociales de los ciudadanos como resultado de las crisis fiscales y las tendencias a superar al “estado benefactor”. A fin de esclarecer este punto, es importante contrastar dos diferentes enfoques sobre los posibles vínculos entre: por una parte, el funcionamiento con criterios mercantiles de agencias que cumplen funciones que les son asignadas por estado; y , por la otra, las políticas públicas con fines redistributivos (sociales) o compensatorios

(temporales) Según esto, el estado debería ofrecer el servicio hasta tanto sus “clientes” estuvieran en condiciones de acudir a las empresas que compiten en el mercado a fin de satisfacer su demanda del servicio, versus las políticas pública con fines de incrementar la producción con criterios de rentabilidad. El Programa de Solidaridad Social de Aragua nos sirve para ilustrar el primer enfoque; y el Programa de Extensión Agrícola (CIARA-BM) y el Fondo de Garantía para el Financiamiento de Pequeños y Medianos Productores (FCA-IAN-ICAP) para ilustrar el segundo.

Uno de los objetivos de la estrategia del Programa de Solidaridad de Aragua era responder a necesidades sociales anteriormente no cubiertas por el estado con un criterio de “cobertura social no excluyente, llegando hasta los sectores de pobreza crítica” (Tablante 1996: 9). El gobernador cita como ejemplo de este enfoque al Hospital Los Samanes, una fundación de derecho privado que cobra tarifas módicas a sus pacientes, pero que también recibe fondos de la gobernación a fin de que no se excluya a la población con menores recursos de los servicios del hospital. En contraste. El enfoque que ha predominado en los programas del MAC, con posterioridad al PITSA, es la mercantilización con criterios de rentabilidad económica de algunas de las funciones que el estado desempeñaba anteriormente criterios redistributivos (p. eje. la dotación de servicios o infraestructura a las zonas rurales pobres), o compensatorios (p. ej. La oferta de extensión agrícola a productores que de otro modo no tendrían acceso a la innovación tecnológica).

Esta imagen de mercantilización con criterios de rentabilidad económica, también se evidencia si realizamos una lectura crítica del cambio de discurso en los documentos pre y post-PITSA del MAC al referirse a la población objetivo de sus programas. Con anterioridad al PITSA, los agricultores eran identificados como “beneficiarios”. Con posterioridad al PITSA, éstos pasaron a ser identificados como “clientes”, y el ministerio se identificó a sí mismo como una “empresa de Servicios” y a sus agencias municipales como “ventanas de atención al cliente”. Por otra parte, los clientes deberán co-financiar temporalmente una parte de los costos de los servicios hasta que, como resultado de los programas, los financien completamente. Está explícito que, en un plazo determinado, quien no paga no recibirá el servicio.

El Programa de Extensión (CIARA-BM) es uno de los servicios post-PITSA del MAC que mejor ilustra el dilema entre criterios redistributivos versus temporalmente compensatorios en una institución del estado. Al inicio, durante la fase de diseño del programa, sus funcionarios identificaron una población objetivo que abarcaba tanto a los “pequeños” como a los “medianos” productores. Durante esta fase del programa estará implícita una mezcla de objetivos redistributivos (sociales), complementarios (temporales) y productivos (rentables) en el diseño. Con el tiempo predominó el criterio de que el programa debía dirigirse exclusivamente a los productores “viables”, es decir a aquéllos que o eran ya rentables o estaban en condiciones de serlo en un futuro próximo.

En 1994 el gobierno recién electo a nivel nacional no contaba con la lealtad política de la mayoría de los gobernadores de estado y alcaldes del país. El proceso de descentralización, iniciado en 1989 pero fortalecido durante el gobierno de transición, pasó a ser percibido desde el gobierno nacional como un riesgo político que había que detener. Anteriormente narramos algunos de los pasos que dio el presidente para revertir los avances del período anterior. El debate sobre el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) puso de nuevo de manifiesto los vínculos entre la descentralización administrativa y la descentralización financiera, y entre ellas y los problemas políticos de fondo que subyacen a toda reforma del estado.

En 1995, en un contexto cada vez más recesivo, estalló de nuevo el problema de los “pasivos laborales” en los servicios que habían sido transferidos a los estados. Lo que incidió en el congelamiento temporal, por parte de los gobernadores, de algunas de las nuevas solicitudes que ya habían sido iniciadas. Este fue el caso de Aragua donde el surgimiento de huelgas en los servicios de salud, motivó un cambio de prioridades en la agenda de trabajo del nuevo gobernador. A diferencia de la administración anterior, que había otorgado prioridad a los programas sociales, el nuevo gobernador enfatizó el crecimiento económico, y la paralización de las transferencias de competencias ya solicitadas hasta tanto no se resolviera el problema político de fondo sobre los criterios de distribución de los ingresos del estado entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Esto congeló indefinidamente la transferencia de competencias agrícolas al estado.

Esto no resolvía, sin embargo, el problema político de fondo: el hecho de que el surgimiento de actores regionales cada vez más independientes de las élites de poder tradicionales, cuestionaba la viabilidad futura de los viejos partidos y del estado centralista que ellos crearon.

La reforma municipal y el impacto del ajuste en los municipios rurales

Las reformas a la Ley Orgánica del Régimen Municipal y a la Ley Orgánica del Sufragio, en junio y en septiembre de 1989, crearon las bases jurídicas para la extensión del proceso de descentralización desde el gobierno central hasta los municipios. La Constitución de 1961 le había otorgado, formalmente, autonomía legal al municipio para que desempeñara un conjunto de competencias específicas a nivel local, así como la facultad de generar ingresos para que pudiera desempeñar eficientemente sus funciones. En el período pre-reforma, sin embargo, la creciente centralización del estado y el estilo de crecimiento adoptado, tuvieron como consecuencia una pérdida substantiva de la autonomía y la capacidad institucional de los gobiernos municipales.

En 1988, la elección de los alcaldes, constituyó el inicio de un proyecto de devolución substantiva de poderes desde el gobierno central a los gobiernos locales. En el espíritu de los reformadores, el poder otorgado a los alcaldes sería limitado, no sólo por el Concejo Municipal sino también por los electores. Al menos cada tres años el alcalde tendría que rendir cuentas a unos electores con quienes generalmente tenía un trato cotidiano.

El proceso de reestructuración del MAC tuvo también importantes efectos en los municipios rurales. El análisis comparativo de los casos de Pueblo Llano, Zamora y Cajigal, tiene como finalidad distinguir lo que es lo específico a cada uno, y las tendencias comunes a los tres casos analizados.

Los efectos locales de la reforma municipal

En 1989, en Zamora (Aragua), fue electo alcalde el candidato de Acción Democrática, partido que también ganó las elecciones para la presidencia de la República. Simultáneamente, en las elecciones estatales era electo como gobernador el candidato del MAS, partido que también resultó triunfador en las elecciones para elegir alcalde en siete de los quince municipios del estado. En este escenario político, el gobernador se convirtió en uno de los principales abanderados del proceso de descentralización. A fin de reforzar su vínculo con las alcaldías, donde contaba con un

buen número de aliados, el gobernador estatal tuvo la iniciativa de fortalecer el proceso de transferencia de competencias y poderes llevándolo hasta los municipios. Fue así que tuvo origen una innovación institucional, no contemplada ni en la ley de descentralización (la LOD) ni en la reforma a la Ley Orgánica del Régimen Municipal (la LORM): el mecanismo de Transferencia Estado-Municipio (REM). El TEM incrementaba el situado que, según la LOD, la gobernación debía repartir entre los municipios. El requisito era la firma de un convenio formal entre la gobernación y la alcaldía. En el caso de Zamora, sin embargo, ya sea por razones política, o por trabas burocráticas, en 1992, la alcaldía nunca firmó un convenio de TEM, por lo que no tuvo acceso al programa. En diciembre de 1992 resultó electo alcalde el candidato de AD, y a nivel del estado fue reelecto el gobernador del MAS. Este último partido había perdido tres de las siete alcaldías en las que gobernaba anteriormente. En este nuevo escenario político, la gobernación decidió transferir los fondos del TEM, no a cambio de la firma de un convenio general como antes, sino a cambio de proyectos de inversión que las alcaldías le debían presentar para que la transferencia de fondos fuera aprobada. El nuevo procedimiento dejaba en manos de la gobernación la evaluación y aprobación de los proyectos y facilitaba al gobernador un mayor control en el empleo de los recursos.

El caso de Cajigal, en Sucre, ilustra un escenario político mucho más complejo y difícil al inicio de la reforma municipal. En las elecciones de 1992 la mayoría de los alcaldes electos eran de un partido diferente al del gobernador. En este escenario político, la estrategia del gobernador a fin de consolidar su poder en los municipios fue desconocer, no formalmente pero sí en la práctica, la existencia de los alcaldes. En cada municipio, las Oficinas de Atención al Ciudadano (OAC), coordinadas por los prefectos, constituían verdaderas alcaldías paralelas, lo que condujo a relaciones sumamente conflictivas entre el gobernador y los alcaldes hasta que concluyó el período. En las elecciones de 1995 el gobernador fue reelecto, y en las elecciones municipales su partido en coalición con otros, el principal partido de oposición en el estado perdió las elecciones en varios municipios, por lo que en el estado surgió una nueva correlación de fuerzas políticas. En ese nuevo escenario, el gobernador reelecto cambió su estrategia hacia las alcaldías. Su nueva política fue tomar la iniciativa en proponer el confinanciamiento para obras de infraestructura y de mejoras en los servicios sociales de los municipios. Como vemos en ambos casos en Aragua y Sucre los factores políticos más que ningún otro factor determinaron tanto el rumbo como el ritmo de la reforma del poder municipal y sus relaciones con los gobiernos estatales.

Entre 1989 y 1996 se crearon en Cajigal una serie de Asociaciones de Vecinos, como consecuencia de los mecanismos de participación de la sociedad civil establecidos por la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM). Una serie de movimientos sociales reivindicativos tuvieron su origen en el surgimiento de estas asociaciones. Con el tiempo, las Asociaciones de Vecinos, electas popularmente, tendieron a desplazar a los Sindicatos Agrarios, cuyos líderes son frecuentemente designados por los dirigentes políticos, como instancia de intermediación en la búsqueda de soluciones a los problemas locales.

El municipio Pueblo Llano, a diferencia de Cajigal y Zamora, es de reciente creación. Con anterioridad formaba parte de un distrito, cuya capital (Timotes) estaba a más de tres horas por carretera. La creación del municipio y la elección del alcalde tuvieron como consecuencia una radical transformación de la vida política local. Con anterioridad a las elecciones de 1989, los partidos políticos tradicionales tenían muy poca presencia en la zona. La política, para la mayoría de los habitantes del municipio, era algo distante, que asociaban con el gobierno nacional, del estado, o del distrito. La mayoría se identificaba con algún partido político pero no militaban en

ninguno. La creación del municipio proporcionó a la antigua parroquia una significativa fuente de ingresos como consecuencia de su participación, por primera vez, en el situado. En Cajigal y Zamora, municipios anteriormente existentes, el proceso de descentralización trajo consigo un súbito incremento de los ingresos, mayormente también por la vía del situado. El problema que esto planteó a los municipios era ¿con base en qué criterio? Y ¿para qué fines asignar estos recursos?. No descartamos que, en un primer momento, el resultado haya sido el reforzamiento de anteriores vínculos clientelares entre los líderes políticos locales y sus electores. Estos vínculos ya existían, pero era ahora posible fortalecerlos con los mayores recursos que disponían los municipios. Con el tiempo, sin embargo, las relaciones clientelares en las dinámicas sociopolíticas locales tendieron también, si no a ser completamente suplantadas al menos compartidas, y sin lugar a duda cuestionadas, por el surgimiento de nuevos agentes que liderizan formas de organización social completamente novedosas. Más aún, muchas de estas organizaciones surgieron a fin de dar cuenta de situaciones para las cuáles no tienen respuestas las organizaciones políticas o clientelares tradicionales.

Más allá de lo anecdótico, el significado político de estos casos, es destacar las inmensas posibilidades que las reformas jurídicas de 1988-89 crearon para el surgimiento de nuevas organizaciones sociales, en respuesta a las nuevas situaciones que el ajuste estructural y la reforma del estado están creando en las comunidades rurales.

Los efectos locales de la reestructuración del sector público agrícola

La Constitución de 1961 atribuyó a los municipios una serie de competencias exclusivas “urbanas”. La única función asignada, aunque no exclusivamente, a los municipios que pudiera estar más directamente relacionada con las actividades agrícolas, era la protección del ambiente. En 1989 la LORM confirió a los municipios una serie de competencias compartidas, mayormente vinculadas a los servicios “sociales”, a excepción de la construcción y el mantenimiento de la vialidad rural. Es evidente, por lo tanto, el sesgo “urbano” de la legislación en relación a los municipios. Lo que, en gran medida, explica los sesgos “asistencialistas” que los gobiernos municipales heredaron del período anterior.

El Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993, del Ministro para la Descentralización, al hacer entrega al Congreso de la memoria de su gestión, planteaba que:

“Dependiendo de las características económicas de los Estados y Municipios, éstos deberían crear instancias organizativas especializadas para el sector agrícola que además de participar en las funciones compartidas, se encargarían de asumir las funciones que se detallan a continuación: la viabilidad rural, construcción y administración de sistemas de riego, gestión de los programas integrales de desarrollo agrícola, la infraestructura de mercadeo agrícola (mayorista, detallista, frigoríficos y mataderos), investigaciones estadísticas especiales, el registro y control de hierro y señales, las ferias y exposiciones agropecuarias, la promoción y supervisión de cooperativas y otras organizaciones campesinas, programas de abastecimiento estatal y municipal, y promoción de proyectos y gestión de inversiones nacionales e internacionales” (Brewer-Carías 1994: 722-3)

El Congreso nunca asumió la tarea planteada por el Ministro para la Descentralización, por lo que el sesgo urbano de los municipios rurales no ha sido corregido y las competencias agrícolas a las que se hacía alusión en la cita anterior no han sido transferidas desde el gobierno central a los estados y municipios. En este contexto de indefinición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, el MAC –como señalamos anteriormente- procuró avanzar su propio programa de reestructuración por lo cual tomó la iniciativa de desconcentrar algunas de sus funciones hacia agencias localizadas en las capitales municipales. El resultado no fue exitoso.

En 1991 el MAC creó para la figura jurídica de las AMAS: Las agencias Municipales Agrícolas. Se suponía que las agencias iban a coordinar sus actividades con las alcaldías, las gobernaciones, y las oficinas del MAC en las capitales de los estados. En la práctica, ni las alcaldías ni las gobernaciones manifestaron gran interés por coordinar sus acciones con el MAC. En lugar de una auténtica municipalización de los servicios, las AMAS, fueron percibidas por los gobiernos municipales como una nueva ingerencia del gobierno central en su territorio. En consecuencia, en 1992 las AMAS desaparecieron.

En 1994 el MAC tomó nuevamente la iniciativa de “municipalizar” un servicio: la extensión agrícola. En cada municipio rural, se contrataría a una empresa la cuál implementaría los servicios de extensión agrícola, capacitación y fortalecimiento institucional. El supuesto básico era que en un plazo prudencial estos servicios serían contratados por las asociaciones de beneficiarios. La direccionalidad inicial del programa era evidente. Esta estaba basada en dos importantes objetivos estratégicos. En primer lugar, la apertura económica, que tiene como finalidad una profunda reconversión productiva de la agricultura, un sector productor de bienes potencialmente transables. Esta reconversión sólo puede lograrse mediante una íntima vinculación entre la investigación agrícola y la extensión de los nuevos conocimientos a los agricultores. Ambas, a su vez, deberían estar claramente dirigidas hacia el logro de la reconversión productiva con base a las ventajas comparativas y competitivas con las que el país cuenta, o podría contar de establecerse los requisitos previos para ello. Por esto el programa, al menos en sus formulaciones iniciales, partía del supuesto de una clara conexión entre el ONAIAP y CIARA, la agencia encargada de su ejecución. En segundo lugar, desde su inicio era conveniente vincular lo más posible a los agricultores al Programa, ya que su cofinanciamiento inicial por el Banco Mundial y el MAC sería transitorio. El objetivo era transferir completamente tanto la ejecución como el financiamiento del programa a los municipios, y a los agricultores organizados, en un plazo prudencial. Nuestro estudio de caso en el municipio Zamora (Aragua) reveló que la conexión entre FONAIAP y el Programa de Extensión era prácticamente inexistente, y nula su vinculación con los planes de la gobernación del estado y la alcaldía. Al no establecerse una conexión orgánica entre extensión e investigación, y entre ésta y la reconversión productiva, el programa adolecía una falta de direccionalidad estratégica en el contenido de su oferta de capacitación. Por otra parte, la escasa vinculación de los agricultores al programa, incluso su resistencia a pagar las cuotas de cofinanciamiento, hacía pensar que también se estaba perdiendo de vista el segundo objetivo estratégico del Programa.

En Cajiga (Sucre), la reestructuración del Fondo Nacional del Cacao (FONCACA) en 1991, tuvo un gran impacto económico en el municipio. Con la reestructuración del Fondo desaparecieron la asistencia técnica y el crédito subsidiado a los pequeños productores, el sector social predominante en la zona. En Cajiga, como en el resto de las localidades cacaoteras del país, el Fondo pasó a ser una empresa más en el mercado, dejando de garantizar un precio mínimo a los

agricultores. A pesar de ser el cacao uno de los cultivos que cuenta con mayores ventajas comparativas manifiestas para la exportación, el caso de Cajigal de nuevo muestra la difícil reconversión de los pequeños productores al someterlos inesperadamente a los mecanismos del mercado, sin que medie ninguna intervención “compensatoria” por parte del estado. Este caso también mostró cómo, al menos en cultivos con grandes ventajas comparativas para la exportación, el vacío generado por el retiro del estado rápidamente es ocupado por otros agentes con interés en obtener ventajas económicas de la nueva situación. El peligro es la exclusión de la mayoría de los productores, juzgados ineficientes, como consecuencia de la mercantilización de los servicios.

El caso de Pueblo Llano es ilustrativo de los efectos locales del retiro de facto del MAC de sus tradicionales funciones sin tomar las previsiones para facilitar la transición. En un período en el que el cultivo de la papa estaba experimentado un notable auge en el municipio, en gran medida como consecuencia inesperada de los programas de ajuste, la oficina del MAC en la zona, una de cuyas funciones era la administración de los sistemas de riego, experimentó un gradual deterioro de los servicios proporcionados a los agricultores como resultado de la reducción del personal y los recursos para continuar operando eficientemente. En este caso, sin embargo, el vacío no fue ocupado por ninguna empresa o agencia externa, sino por los agricultores locales, quienes lograron transformar gradualmente los antiguos comités de riego, de simples mecanismos para que los técnicos del MAC impartieran instrucciones a los usuarios, en verdaderas organizaciones autogestionadas que han asumido la regulación y el manejo del agua, un importante recurso productivo local. El resultado fue una “municipalización” de facto de los sistemas de riego, debido a la ausencia, no formal pero si substantiva, del gobierno central.

En Conclusión

La reforma del estado como un proceso de Cambio institucional

La primera imagen que surge al visualizar la reforma como un proceso de cambio institucional es la de una creciente heterogeneidad de niveles, agencias y funciones. Un gobierno nacional ahora efectivamente compartido entre el gobierno central, 23 gobernaciones de estado, y un número creciente de gobiernos municipales (330 en 1996). Todos ellos dotados de capacidades variables para llevar a cabo sus propias agendas políticas y programas de trabajo.

Como resultado del proceso de reforma, y a pesar de los repetidos esfuerzos por reducir el tamaño del estado (no sólo la nómina sino también el número de agencias y funciones), particularmente del gobierno central, el número de agencias que ahora forman parte del estado se incrementó considerablemente. Lo que en gran medida fue el resultado de las decisiones de los gobiernos subnacionales para desempeñar sus funciones con suficiente autonomía del gobierno central.

Esta heterogeneidad de niveles, agencias y funciones constituye, a su vez, el resultado agregado de decisiones de política que se tomaron en diferentes momentos durante el proceso, en los tres niveles de gobierno. Considero conveniente agrupar estos cambios institucionales en tres grandes tipos.

Un primer conjunto de cambios estuvo vinculado a la política de descentralización del estado. Las reformas legales de 1988 y 1989 dieron inicio al proceso. Sus principales mecanismos son las transferencias de competencias y servicios, y de recursos financieros, desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Pero ni las competencias y servicios transferidos a cada entidad fueron los mismos, ni los flujos de recursos que las acompañaron fueron equivalentes, lo que en gran medida fue el resultado del gran número de agentes que desde los diferentes niveles de gobierno participó en el proceso, cada uno de ellos con sus propias agendas políticas. Más aún, dependiendo de la prioridad otorgada por las diferentes administraciones que se sucedieron en el gobierno central a la política de descentralización como objetivo central de la reforma, el número de transferencias desde Caracas a los gobiernos subnacionales se aceleró o estancó, y la direccionalidad general del proceso avanzó o retrocedió.

Un segundo conjunto de cambios, estuvo vinculado al abandono –completo o parcial- por parte del gobierno central de algunas competencias y servicios que anteriormente venía desempeñando. Estos cambios constituyen el resultado, en gran medida no-intencional, de las múltiples contingencias que intervinieron en el desarrollo del programa de ajuste estructural iniciado en 1989. Los vacíos institucionales generados por el retiro del gobierno central de sus funciones tradicionales dieron origen a diferentes tipos de respuesta por parte de los agentes sociales no-gubernamentales y de los gobiernos subnacionales. En algunos casos, el vacío fue llenado espontáneamente por empresas privadas, lo que equivale a una privatización de facto de la competencia o servicio². En otros casos fueron los gobiernos municipales o las gobernaciones de estado los que tomaron la iniciativa y crearon nuevas agencias a fin de asumir la competencia o servicio abandonado por el gobierno central, sin que para ello mediara ninguna transferencia formal ni de la función ni de los activos. Constituye, por lo tanto, una descentralización de facto e incompleta³. Por último en algunos casos, fueron los antiguos usuarios del servicio los que asumieron su administración y manejo, lo que equivale a una “privatización colectiva” de la función sin que para ello haya mediado tampoco ninguna decisión formal por parte del gobierno central. Lo más frecuente, sin embargo, fue que la agencia del gobierno central no desapareció completamente, y que intentó posteriormente asumir parte de sus funciones o alguna capacidad de regulación sobre ellas, lo que generó no sólo una evidente duplicidad de personal y de funciones, sino también inevitables conflictos de competencia.

Por último, un tercer conjunto de cambios institucionales, menos frecuentes pero no por eso menos significativos, constituye el resultado de las decisiones tomadas por algunas gobernaciones de estado y gobiernos municipales de asumir competencias o servicios completamente nuevos. En otras palabras, de asumir funciones que anteriormente no habían sido consideradas necesarias o válidas por parte de ninguna otra agencia de gobierno. Estas innovaciones institucionales apuntan al surgimiento de una contratendencia en relación a la tendencia predominante en el proceso desde su

² Nos referimos a una privatización de facto, en el supuesto de que no haya habido una cesión o venta de los activos públicos.

³ En general, la descentralización de competencias y servicios dio origen a dos modalidades institucionales dignas de mención. Por una parte, la creación de una nueva agencia pública administrada directamente por el gobierno estatal o municipal. Por otra parte, la creación de lo que anteriormente en el texto denominamos un “guango”, una agencia que combina criterios mercantiles “privados” (de rentabilidad) y “públicos” (redistributivos) en su administración. Lo que, desde un punto de vista, puede ser identificado como una “mercantilización” de la función pública, más que una “privatización”; aunque, desde otro punto de vista y dependiendo de si es temporal o definitiva, puede ser percibido como una superación de los límites entre “lo público” y “lo privado”.

inicio. Como sabemos, el supuesto que subyace al programa de ajuste estructural iniciado en 1989, es que los mecanismos del mercado son más eficientes y transparentes que los mecanismos discrecionales del estado para asignar recursos, y satisfacer las preferencias de los ciudadanos.

A partir de todos estos resultados, sumamente variables y contradictorios, sería fácil concluir que el proceso de reforma del estado venezolano en su conjunto había perdido en 1996 su direccionalidad inicial. Esta sería, a mi juicio, una conclusión apresurada (porque el proceso aún no ha concluído) y demasiado superficial (porque sólo estaría basada en sus cambios formales o institucionales). A pesar de sus avances y retrocesos, de los circunstanciales cambios de rumbo, del manifiesto desbalance entre sus diferentes componentes, de la pérdida de capacidad algunas agencias del estado para desempeñar sus funciones y hacer cumplir sus reglas, e incluso de los efectos no-intencionales e indeseados de las políticas que lo integran, durante todo el período considerado existió un hilo conductor en el proceso que le ha otorgado una relativa unidad y coherencia a las políticas específicas, arriba analizadas. Ese hilo conductor fue el programa de ajuste estructural iniciado en 1989 (el Gran Viraje), parcialmente interrumpido en 1993 (durante el gobierno de transición), parcialmente desviado de su curso entre 1994 y 1995 (los programas de estabilización de la primera etapa del presidente Caldera), y reanudado con posterioridad a abril de 1996 (la Agenda Venezuela).

El contenido doctrinario original, y la receta normativa básica del proyecto de reforma del estado durante el período, continuaron siendo los mismos: “que los mecanismos del mercado son en general más eficientes que los mecanismos discrecionales del estado...” No obstante, con el tiempo, los reformadores se percataron de que los supuestos beneficios automáticos del ajuste no estaban llegando hasta los más desfavorecidos. Surgieron así las políticas compensatorias dirigidas a minimizar los costos sociales del ajuste a los temporalmente “desplazados” o permanentemente “no enganchados” en el proceso. Con mucha mayor lentitud, se hicieron también conscientes de que los equilibrios sociales preestablecidos estaban siendo profundamente quebrantados, sin la posibilidad de que fueran sustituidos rápidamente por nuevos pactos sociales, minando no sólo la gobernabilidad del sistema político sino incluso la sostenibilidad del programa de reformas a mediano o largo plazo. Por lo que los reformadores tuvieron que aceptar el regreso a algunos controles discrecionales, y la prioridad otorgada a la descentralización, en detrimento de los componentes iniciales de liberalización de mercado.

Más recientemente aún, parcialmente como resultado de cambios en el entorno económico-político mundial, y más importante aún debido al aprendizaje de las agencias multilaterales de sus repetidos fracasos en los programas de ajuste llevados a cabo en diversas partes del mundo, los planteamientos doctrinarios del programa de reforma se han flexibilizado aún más. Uno de los cambios más importantes es el mayor peso que actualmente otorgan a la construcción de las instituciones necesarias y los mecanismos regulatorios para que los mecanismos de mercado se acerquen a la eficiencia asignativa óptima que le asignan los textos de economía neoclásica. Que el estado contribuya a construir mercados donde no existen, y proporcione los servicios que las empresas privadas están imposibilitadas de garantizar, constituyen importantes elementos del leitmotiv actual de la reforma.

La reforma del estado como un proceso de cambio sociopolítico

En el período analizado, como consecuencia del proceso de reforma, ocurrieron profundas transformaciones en las relaciones de poder al interior del estado, entre el estado y los ciudadanos; y entre el estado y los agentes de poder supranacionales. Los vínculos no son lineales ni unívocos, sino que en todo momento, las reformas constituyeron el resultado de procesos de negociación entre los diferentes agentes involucrados, tanto al interior del estado, como en las relaciones del estado con su entorno nacional y supranacional.

En gran medida, la redistribución del poder entre los niveles y agencias del gobierno estuvo vinculada a los procesos de descentralización y de reforma municipal iniciados en 1989; y, en menor medida, a otros componentes del programa de ajustes. Como se señaló anteriormente, la elección de los gobernadores y alcaldes fue el inicio de una profunda transformación en las relaciones de poder al interior del estado. Las gobernaciones y las alcaldías se convirtieron en instancias de poder efectivas y no en simples eslabones en las relaciones entre el gobierno central y los ciudadanos. El resultado fue un gradual, aunque desigual, desplazamiento de muchas decisiones desde las agencias del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. Esto no significó necesariamente un debilitamiento del gobierno central, como han dado a entender algunos de los opositores de la reforma. Por el contrario, en muchos casos, contribuyó a un fortalecimiento de algunas agencias del gobierno central, al permitirles concentrarse en la toma de decisiones y en el desempeño de funciones que por razones de escala o territorialidad sólo ellas podían desempeñar eficientemente.

La reforma del estado estuvo vinculada también a cambios en la distribución del poder entre el estado y los ciudadanos, y entre los ciudadanos mismos. Pero, ¿quiénes fueron los ganadores? , ¿quiénes los perdedores en todo este proceso?

Uno de los postulados básicos de los proyectos de ajuste y reforma desde sus inicios fue el fortalecimiento de la sociedad civil. El supuesto es que los agentes sociales organizados estarán en mejores condiciones para limitar las actuaciones arbitrarias de los gobernantes, haciendo más transparentes y democráticos los procesos de toma de decisiones. La descentralización como política para acercar los centros de toma de decisión y los niveles de ejecución a los ciudadanos constituye un medio para el logro de este fin. La desburocratización de las agencias del estado, entendiendo por esto la reducción de los trámites burocráticos y el establecimiento de procedimientos administrativos más transparentes y eficientes, constituía otro medio para el logro del mismo objetivo.

Es evidente que, en la medida en que estos objetivos se han cumplido, en alguna, medida todos somos ganadores. Pero no todos estamos en las mismas condiciones, ni necesitamos de los mismos servicios del estado ni los utilizamos de la misma manera. Tampoco todos tenemos las mismas posibilidades de influir en la toma de decisiones o de supervisar la ejecución de las políticas públicas.

Es casi un truísmo señalar que “no existen reformas sin presión desde la base”, que sólo el fortalecimiento de la sociedad civil hará avanzar las reformas. El problema es ¿qué entendemos por sociedad civil? El concepto engloba en realidad a un gran conjunto de agentes con multiplicidad de intereses. En un bando pudiéramos ubicar a todos a quienes conviene la reforma, y en el otro a todos a quienes perjudica. El problema se complica porque “la reforma” constituye en realidad un conjunto bastante complejo de políticas públicas. Diferentes políticas darán origen a diferentes respuestas, y todas provienen de “la sociedad civil”.

Si consideramos a “los perdedores”, es decir a aquéllos a quienes perjudica la reforma en su conjunto o alguna política específica, encontramos lo siguiente. No es lo mismo las respuestas de los agentes que tenían intereses creados con el *ancien régime*, porque se beneficiaron con sus políticas, y que ahora temen perder sus privilegios; que las respuestas de quienes se sienten excluidos de los beneficios del proceso pero tampoco fueron antes beneficiados por las políticas del estilo de crecimiento anterior. Es a los primeros a quienes se refería Brewer-Carías cuando señaló que “(la reforma enfrenta) resistencia de los centros tradicionales de poder que tratan de desvirtuar, desprestigiar o retardar el proceso” (Brewer-Carías 1994:75). Estos intereses no son sólo, como sugiere Brewer-Carías, los de agentes privados al exterior del estado, sino también los intereses enraizados en el estado mismo, es decir, de quienes toman decisiones públicas. Por esto el peligro de una contrarreforma no proviene sólo de los agentes sociales “privados”, p.ej. de los intereses proteccionistas de los empresarios “nacionales”, y en particular de aquéllos que surgieron y crecieron al amparo de las políticas públicas; sino también, y sobre todo, de los grupos con poder político, quienes desde dentro del estado o próximo a él, temen ser desplazados de las posiciones que ellos antes ocupaban. Esto explica, por ejemplo, por qué uno de los componentes de la reforma, la política de descentralización, encontró tanta oposición desde el gobierno nacional por quienes ven en ella la posibilidad de una aún mayor pérdida de poder para los partidos políticos tradicionales, los cuáles hasta fecha reciente eran los mediadores privilegiados entre las diferentes instancias del estado y los electores.

En otro bando diferente habría que ubicar las respuestas de quienes se opusieron a la reforma, o a algún aspecto de ella, porque consideraban que sus efectos eran excluyentes para ellos. En este bando ubicamos, por solo citar algunos ejemplos, tanto a los habitantes rurales que en el municipio Cajigal se organizan y luchan por tener un mayor o mejor acceso a los servicios públicos, como a los inmigrantes colombianos que en Pueblo Llano luchan por lograr un estatus social no discriminatorio en el mercado laboral o en el acceso a los servicios públicos. Ubicamos también en este mismo bando a los paperos de Pueblo Llano y otros municipios andinos, en su lucha por lograr un mercado “administrado” y no regulado por el libre juego de la oferta y la demanda entre Colombia y Venezuela, ya que en el fondo no estaban luchado por un regreso a un pasado proteccionista o interventor, sino por políticas compensatorias que tomen en cuenta los costos sociales del ajuste y los costos económicos de la reconversión productiva.

El dilema político de la reforma del estado durante el período considerado, particularmente porque uno de sus objetivos era hacer más transparentes y democráticos los procesos de toma de decisiones, fue que, en ocasiones, los que tomaban decisiones necesitaban incrementar sus márgenes de maniobra a fin de hacer avanzar el proceso, y así estar en mejores condiciones para evitar que los intereses creados con el *ancien régime* logren revertir sus resultados en el corto plazo. Pero, a la vez, los que querían hacer avanzar las reformas necesitan construir su legitimidad a fin de garantizar su sustentabilidad en el largo plazo mediante la inclusión del mayor número posible de ciudadanos en sus beneficios, con el menor costo y en el menor plazo posible.

La reforma como redistribución del poder entre el estado y los ciudadanos, comporta por lo tanto múltiples procesos de negociación. Es un proceso fundamentalmente político y no de una supuesta racionalidad económica, inmanente en unos mecanismos del mercado ajenos a las instituciones creadas por unos agentes sociales con múltiples fines y valoraciones, como muchos han creído erróneamente.

Por último, la reforma supuso una evidente redistribución del poder político entre el estado-nación y los agentes de poder supranacionales. No es éste, sin embargo, un fenómeno exclusivo a los países endeudados que tuvieron que acudir a las agencias multilaterales a fin de resolver problemas coyunturales de balanza de pagos, o más estructurales vinculados a la necesidad de insertarse en los mercados globalizados mundiales, o en los circuitos financieros internacionales. Es un fenómeno global que, en mayor o menor medida, afecta a todos los países. Una de sus manifestaciones es el fortalecimiento del multilateralismo: el poder supranacional creciente de instituciones como el FMI, el Banco Mundial, o más recientemente la Organización Mundial de Comercio (OMC). Otra de sus manifestaciones es la cesión de soberanía que supone el surgimiento de áreas de comercio preferencial que tienden a la conformación de bloques regionales de poder. Transferencias de soberanía y poderes que actualmente forman parte de las estrategias de crecimiento económico de todos los estados nacionales a fin de resolver sus problemas de demanda efectiva, cambio tecnológico, y competitividad. Ambas dimensiones del fenómeno están basadas en el surgimiento de mecanismos de regulación supranacionales, institucionalizados mediante el fortalecimiento de las agencias multilaterales.

En este marco global que habría que pensar la redistribución del poder que se ha operado entre el estado y las agencias multilaterales con posterioridad al inicio de los programas de ajuste estructural en Venezuela. Durante el período 1989-1992 hubo una evidente cesión de soberanía desde el gobierno nacional hacia las agencias multilaterales. No sólo el peso que estas agencias lograron en la definición de la agencia de políticas públicas y su ejecución, sino también la casi completa autonomía con la que el ejecutivo nacional pretendió actuar frente al poder legislativo y la mayoría de los sectores sociales internos, constituyen evidencias de la pérdida de autonomía externa (i.e. de soberanía nacional), paralelamente a una creciente autonomía interna durante el período. Por el contrario, la suspensión de negociaciones con el FMI y la renegociación del PITSA con el Banco Mundial, ambas en 1993, constituyen ejemplos de los márgenes de maniobra que logró el gobierno nacional vis-a-vis los agentes de poder externos, en gran medida como resultado del restablecimiento de la legitimidad del gobierno frente a los agentes sociales internos.

La crisis financiera, con la que se inauguró el actual gobierno en 1994, constituyó, sin embargo, una prueba fehaciente del reducido margen de posibilidades que el proceso de globalización de mercados, y particularmente de los mercados financieros mundiales, impone a las políticas públicas del estado nacional. La lección que tuvo que aprender la sociedad venezolana, es que aún existen márgenes de maniobra de los gobiernos nacionales en el marco de la globalización, pero que éstos son relativamente estrechos. De modo que, en abril de 1996, cuando el gobierno nacional firmó nuevamente un programa de ajuste con el FMI, las reglas del juego estaban mucho más claras para las partes.

Bibliografía

- BREWER-CARIÁS, A. 1994. "Bases Legislativas para la Descentralización Política de la Federación Centralizada (1990: El inicio de una reforma)", en **Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación**. Colección Textos Legislativos. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

- BREWER-CARIÁS, A. 1994. “La seguridad: problema público y privado”. **El Nacional** 2 de julio de 1995:D5.
- CHANG, Ha-Joong. 1997. “An Institutional Perspective on the Role of the State: Towards an Institutional Political Economy”, Seminario Internacional Instituciones y Desarrollo Económico, Río de Janeiro, Noviembre 1997 (inédito).
- COPRE, 1994. **La Reforma del Estado: Proyecto nacional de nuestro tiempo**. Caracas: Edic. Comisión para la Reforma del Estado.
- O`CONNOR, J. 1973. **The Fiscal Crisis of the State**. New York: St. Martin`s Press.
- PERSON, Christopher. 1996. **The Modern State**. Routledge: London y New York.
- Venezuela, República de, 1989. “Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”, en **Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación**. Colección Textos Legislativos. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.