

# Pro y contra de las elecciones directas de los Gobernadores

Carmen Adela López de La Roche

El examen de las nuevas situaciones a presentarse en Venezuela debido a la elección directa de los gobernadores no parece haber tomado general y suficientemente en cuenta una realidad que conforma y condiciona el momento actual: la *situación fiscal* por la cual atraviesa el Estado. En Venezuela se viene dando la tendencia a la socialización de los costos simultáneamente con la privatización de los ingresos públicos(1), que conforman lo que J. O'Connor ha llamado la "brecha estructural" entre ingresos y egresos estatales(2). Esta brecha produce un agravamiento paulatino de las obligaciones derivadas de la inmensa deuda externa que tiende a consumir la mayor parte de los ingresos fiscales.

Menos aún ocurre que las consideraciones respectivas se relacionen con el *contexto global y el sistema mundial capitalista del cual forma parte el Estado*. Se tiende a tomar en cuenta sólo la dimensión local e inmediata en la cual transcurren las modificaciones introducidas. Igualmente debe tomarse en cuenta que, así como las modificaciones que afectan a las entidades estatales subordinadas no tienen lugar dentro de coordenadas locales aisladas del contexto nacional, tampoco éste puede separarse del contexto global pues *el Estado, en cuyo régimen político tiene lugar la modificación, es indisoluble de un sistema económico mundial cuya dimensión es planetaria y dentro del cual existe la división internacional del trabajo* (3).

Estos dos elementos son necesarios para obtener una perspectiva adecuada para evaluar las consecuencias de la reforma puesta en marcha. El primer elemento, omitido o apenas aludido, remite necesariamente al drama del endeudamiento externo, a sus consecuencias y antecedentes. El segundo, aún cuando a primera vista parezca todavía más remoto y mucho menos significativo, contribuye a ubicar debidamente el problema en la dimensión y coordenadas apropiadas.

## PODER NACIONAL Y PODER ESTADAL

Como consecuencia de la utilización de estos dos elementos para fundamentar una perspectiva de análisis, aparece la necesidad de redimensionar el verdadero margen de atribuciones que, respecto al triple esquema de poder, nacional, estatal y municipal y conforme a las reformas previstas, confiere a las entidades subordinadas una atribución que había correspondido tradicionalmente al Poder Nacional.

Adquiere sentido diferente, por ejemplo, que el principal ingreso de las entidades estatales provenga del Situado Constitucional y que éste se calcule sobre la base de un determinado porcentaje del total de ingresos ordinarios estimados en el presupuesto (aparte de que la determinación del Situado Constitucional en su forma actual no sea inmune a críticas, por lo demás, y que intrínsecamente se la consi-

dere como fuente de desigualdades e injusticias). No es lo mismo, por supuesto, el Situado Constitucional de la abundancia, generador de una enorme masa de recursos, en la época de los altos precios petroleros, que el de los menguados recursos actuales, disminuidos a causa de la baja de los precios del petróleo y las obligaciones derivadas del servicio de la deuda externa.

Se pone de relieve además, con este enfoque, el absurdo en el cual hemos incurrido tradicionalmente al considerar como "ingresos ordinarios" los que provienen de un recurso natural no renovable, que por esencia tiene carácter extraordinario. Se evidencia además la fragilidad y vulnerabilidad de una economía dependiente, cuyas variables escapan en gran medida al control de los factores que podrían en sentido estricto considerarse como nacionales, incluyendo una inflación de magnitud antes desconocida, considerada como el poco envidiable privile-

gio de los países del cono Sur y del Brasil en América Latina. Esta situación real y objetivamente existente constituye un dato del cual no se puede en manera alguna prescindir.

## ¿REFORMA POLÍTICA SIN REFORMA ECONÓMICA?

Es tal vez conveniente destacar, también, que la elección directa de gobernadores de Estado como entidades subordinadas, debe considerarse como una reforma que tiene lugar en el plano del régimen político, dentro del cual introduce algunos elementos descentralizantes, pero no altera automáticamente los mecanismos del sistema económico, ni el papel del Estado respecto a éste, sobre todo en cuanto al Estado le corresponde la fijación de las políticas de desarrollo.

Es cierto que la elección directa de gobernadores introduce un elemento descentralizante que actúa a favor del nivel intermedio del poder público. Los gobernadores, como lo señalaba el Informe de la Misión Shoup desde el año 58, miden en Venezuela la eficiencia de su gestión por sus viajes a Caracas y la diligencia que ponen en práctica para conseguir mayores aportes del poder central por la vía de un situado más crecido (4). Pero la simple elección directa del gobernador de un Estado no modifica la estructura de los ingresos estatales, mucho menos en una crisis como la actual que presupone recursos fiscales disminuidos, aun cuando las cifras de la inflación los amplifiquen en apariencia. Si a la nueva atribución no se añade la posibilidad de auto-generar nuevos recursos o hacer uso de iniciativas diferentes a las que retrasmitten económicamente los efectos del poder central, podría producirse simplemente una transferencia simbólica de poder con escaso o nulo sentido material.

Intentemos explicar lo que ocurre utilizando un símil de carácter empresarial. Imaginemos entonces una gran empresa

nacional, cuya casa matriz se encontrara en la capital de la república, pero con diversas sucursales o filiales localizadas en diversas ciudades del país, que decidiese permitir al personal de sus filiales o sucursales (equivalentes en este caso al ámbito espacial de las entidades estatales) la elección directa del gerente de ellas, sin que paralelamente se ampliaran las posibilidades autogestionarias de cada filial respecto a la casa principal ubicada en la capital del país. Si a ello se añade: 1) que la casa matriz, puede carecer de pleno poder decisonal respecto a las opciones productivas más importantes nacionalmente, porque debe planificarlas dependiendo en buena parte de una oficina central ubicada en el exterior que las maneja en escala mundial para la mejor obtención de beneficios a costa de la totalidad; 2) que al producir para mercados externos, los ingresos dependen en gran medida de la venta de productos cuyos precios son calculados fuera del país y por factores ajenos a éste; y 3) que por la subordinación de las posibilidades de expansión nacional a las condiciones impuestas por acreedores externos, debido a la existencia de una cuantiosa deuda con estos últimos, —contraída en gran parte para expandir la planta de la empresa a nivel nacional aun cuando de ella se aprovecharan a título privado algunos beneficiarios— surgen en la realidad innegables modificaciones prácticas a la nueva modalidad eleccionaria que permite a las sucursales designar al gerente.

Bajo tales condiciones se hace evidente que la atribución recién reconocida al personal de la filial de nombrar a su gerente, otorga más una ilusión de autonomía que un fundado sentido de auto-realización integral, aun cuando ella pueda resultar conveniente a los intereses predominantes. Es posible considerar incluso que dicha medida, en momentos de crisis agravada por males sociales como el desempleo, la desnutrición y la falta de oportunidades de mejoramiento para crecientes núcleos de población, no intentará sino compartir o transferir responsabilidades para "gerenciar la crisis", sobre todo en cuanto a la toma de decisiones socialmente antipáticas y represivas, a una instancia que asuma la carga de las consecuencias que de ellas derivasen. Al igual que en el caso de esta hipótesis y en el plano de los Estados, el gobernador electo directamente puede convertirse apenas en

gestor de una crisis cuya magnitud escapa a su control y a los medios a su alcance.

Esto nos llevaría a concluir que en una época de crisis fiscal agravada, la elección directa de los gobernadores, aún en el supuesto de implicar simultánea o posteriormente la asignación de nuevas funciones a los gobernadores o más amplias retribuciones a los Estados (lo cual no es el caso hasta este momento), puede hacer desviar hacia aquellos funcionarios el peso de responsabilidades y culpas atribuibles al Estado en su dimensión nacional, a sus vinculaciones y compromisos con el sistema económico global y la división internacional del trabajo.

### PAN Y CIRCO

Debe observarse, también, que la tendencia a la mediatización de la voluntad colectiva o popular, aun cuando se libera con esta reforma de una instancia más de tantas como entraban su libre manifestación, no adquiere por la acción única de ella validez plena ni sentido absoluto. Otros mecanismos, como la organización de las comunidades de base, para citar apenas un ejemplo, pueden tal vez contribuir a concientizar a los ciudadanos respecto a sus posibilidades reales de acción, a reforzar el ejercicio real y efectivo de sus derechos, a constituir un freno a la imposición de criterios de partido de carácter "cogollista" o a la de cualquier tipo de distorsiones que entorpezcan el conocimiento y la expresión cabal de las conveniencias populares y a distanciarlo de los verdaderos intereses sociales.

La elección directa de gobernadores puede significar, además, si no se la carga de contenidos reales y socialmente válidos que traspassen la mera repetición de consignas, el peligro de institucionalizar las ferias electorales con carácter permanente. A semejanza del "pan y circo" de los antiguos emperadores romanos, ellas se constituirían en una distracción que alejaría al pueblo de los verdaderos problemas y del examen de sus motivaciones reales.

Es decir, la apertura de un espacio político más amplio para expresar la voluntad colectiva no la hace inmune ni ajena a las mediatizaciones diversas que pueden actuar sobre o ejercerse en nombre de ésta.

### AUTONOMIA REGIONAL O REACOMODO EN LA GLOBALIDAD

La ampliación del margen decisonal de las poblaciones estatales no anula ni minimiza el impacto de las influencias exógenas ni las relaciones de los agentes de ellas con los factores locales de poder. Incluso si la elección directa se llega a acompañar por un incremento de la autonomía fiscal capaz de permitir mayores recursos propios, que la atribución de una competencia meramente electoral en la esfera del régimen político, no modifica por sí misma las especificidades inherentes a un modelo de desarrollo conforme al cual se equipararon los conceptos de desarrollo e industrialización, sino que vincula más bien al sistema económico con el papel cumplido por el Estado Nacional dentro de éste.

La modificación aludida no elimina tampoco las influencias exógenas o las presiones provenientes del exterior, ni las relaciones entre los agentes de ellas con los grupos o factores de poder local que tienen lugar en el plano económico. En otras palabras, el predominio de los más importantes sujetos económicos en escala global, las empresas transnacionales —que por otra parte constituyen el espacio específico de acción de una clase dominante en escala mundial— puede tener lugar utilizando para su reacomodo mecanismos de desarrollo regional o local, de la misma manera como ha utilizado las estrategias del desarrollo nacional para el servicio de sus mejores conveniencias. En este caso, como la modificación en el régimen político no conlleva necesariamente la del modo de desarrollo vigente en el plano nacional o local, manteniéndose éste invariable, puede ocurrir que las instancias políticas estatales lleguen a ser simplemente nuevos referentes a ser tomados en cuenta por los agentes mundiales del proceso.

### ELECCION DIRECTA DE LOS GOBERNADORES Y DESARROLLO REGIONAL

Finalmente, deben tenerse en cuenta otras dificultades, implícitas incluso en el supuesto de que junto a la reforma electoral aludida se lograra una mayor autonomía funcional y mayores recursos fisca-

les, las cuales llevarían a preguntarse acerca de la aptitud o capacidad estatal para enfrentarlas por sí mismos. La exigencia de un modelo alternativo de desarrollo regional, generado a partir de las propias exigencias y no en las imposiciones de la división internacional del trabajo, puede en algunos casos conducir, necesariamente, a la superación de esquemas geo-políticos encerrados en el marco limitante del Estado Nacional. Por ejemplo, el desarrollo de una política genuina de desarrollo en Estados como el Zulia o el Táchira, cuya vecindad con Colombia los convierte en obligada caja de resonancia de los problemas socio-económicos que allá se generan, exigiría para la superación de ciertos problemas la puesta en práctica de políticas conjuntas de desarrollo fronterizo que, con criterio realista, reconocieran la existencia de problemas comunes a ser resueltos en forma coordinada. Esto, desde luego, puede parecer quimérico, pero sigue siendo cierto, incluso en momentos en los cuales las diferencias y conflictos entre países vecinos se exacerban para dar pie, como de costumbre, al aumento de las ventas de armas que benefician a quienes construyen sus imperios y amasan sus ganancias a costa del negocio de la muerte.

La elección directa de los gobernadores, pese a su importancia como medida política descentralizadora, puede ser irrelevante o escasamente significativa a los efectos del desarrollo de los Estados, si el modelo respectivo permanece invariable. Algunos problemas propios a ciertas entidades estatales son producto, por ejemplo, de las desigualdades en el desarrollo regional consiguientes a la adopción del modelo sustitutivo de importaciones o de radicación de industrias, el cual tomó en cuenta las ventajas ofrecidas por algunas regiones con respecto a otras, creando o agudizando con ello problemas sociales cuya solución pasó a ser competencia de los Estados respectivos y agravó las distorsiones antes causadas por la explotación petrolera. Un claro ejemplo de ello lo constituyen el caso del Estado Carabobo y la zona central de Venezuela, en general.

### SIN EMBARGO...

El reconocimiento a las limitaciones de esta reforma que provienen de la crisis fiscal y del contexto mundial, determi-

nante estructural este último de ciertas posiciones y funciones, no invalida, sin embargo, la posibilidad de considerarla como el primer paso hacia una actitud más consciente y crítica de la población de un país determinado con respecto a la acción mejor o peor de determinados gobernantes, lo cual tiene un valor innegable al menos como factor de pedagogía política. Es obvio que será menos complicado diferenciar una labor compartida con las masas populares y en sus dificultades propias, respecto a una tarea cumplida por quienes predicán desarrollo y justicia amparados por el escudo protector de sus cuentas bancarias de varias cifras en el exterior y desde lo alto de lujosos condominios en ciudades extranjeras.

Tampoco puede negarse que, aun cuando por sí mismo no lo represente, la reforma constituye también un paso de avance hacia innovaciones creativas en materia de recursos que analicen, por ejemplo las formas que podría asumir la transferencia a los Estados de algunas atribuciones del poder nacional establecidas en el artículo 137 de la Constitución Nacional, el régimen de asignaciones especiales a ciertos Estados que tienen en su territorio recursos naturales y la indagación profundizada de lo que puede considerarse, por la vía de la competencia residual atribuida a los Estados, la búsqueda

de nuevas opciones de financiamiento al desarrollo regional, si es que se piensa en éste como posibilidad susceptible de concreción real.

### NOTAS

- (1) La determinación de las posiciones estructurales es particularmente precisa en el trabajo de Immanuel Wallerstein, *The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis*. En: *Introduction to the Sociology of "Developing Societies"*. Editada por Hamza Alavi y Teodor Shanin. New York. Monthly Review Press. 1982.
- (2) O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New York. Saint Martin's Press. 1973. Publicado en castellano como *Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana*. Buenos Aires. Editorial Periferia. 1974. Existe una versión más reciente en que mantiene en nuestro idioma la equivalencia con el título original.
- (3) La relación entre el nacimiento del Estado moderno y la economía de mercado ha sido destacada en Venezuela por Rogelio Pérez Perdomo: *El formalismo jurídico y sus funciones*. Caracas. Monte Avila. 1978.
- (4) Misión Shoup. *Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela*. Vol. II. Caracas. Ministerio de Hacienda (C.E.F.A.) 1960. p. 43.

LEA  
DIVULGUE

## PRESENCIA ECUMENICA

UNA REVISTA ECUMENICA VENEZOLANA

**¡PIDA UN EJEMPLAR  
DE CORTESIA!**

Precios de Suscripción anual:

VENEZUELA:

Normal: Bs. 120,00

Suscripción de Apoyo: Bs. 200,00

EXTERIOR:

América: US \$ 10,00

Europa y otros: US \$ 12,00

Suscripción de Apoyo: US \$ 25,00

PEDIDOS A:

ACCION ECUMENICA

La Pastora, Calle Norte 10

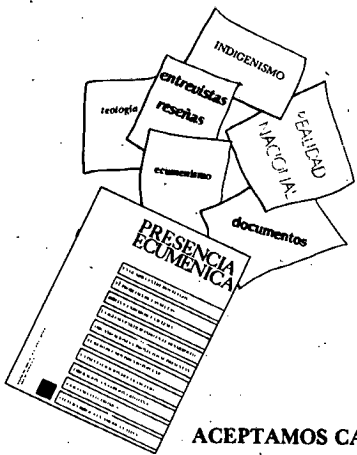
San Vicente a Medina No. 139

Telfs.: (02) 81.15.48 - 861.11.96

Apartado Postal 6314

Caracas 1010-A (Carmelitas)

VENEZUELA



**ACEPTAMOS CANJE**