



Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación

ESTADO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA

EDGAR CORDOVA JAYMES



FUNDACIÓN EDICIONES CLÍO

Estado, Administración Pública y Democracia

Edgar Córdova Jaimes



Ediciones Clío

<https://www.edicionesclio.com/>

Edgar Córdova Jaimes

Estado, Administración Pública y Democracia



UNIVERSIDAD DEL SINÚ
Elías Bechara Zainúm

EDITORIAL UNISINU

Este libro es un producto de investigación desarrollado por su autor. Fue arbitrado bajo el sistema doble ciego por expertos en el área bajo la supervisión de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm

Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm
(UNISINU)

Montería, Córdoba, Colombia

www.unisinu.edu.co

Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación

Programa de Derecho

Grupo de Investigaciones Jurídicas Unisinuanas- CINJUN

Coordinador: Dr. Edgar Córdova Jaimes

1era. Edición

ISBN: 978-958-8553-37-5

Diseño y diagramación: Editorial Unisinu

® 2017 Edgar Córdova Jaimes

CATALOGACIÓN DE LA FUENTE

Estado, Administración Pública y Democracia

Edgar Córdova Jaimes.

– 1ra. ed. – Montería (Colombia): Editorial Unisinú.

de la Universidad del Sinú- Elías Bechara Zainúm.

(UNISINU), Grupo de investigaciones jurídicas unisinuanas - CINJUN, 2017.

VIII, Il., 120 p.; 24 x 17 cm

ISBN: 978-958-8553-63-4 (Colombia)

1. Ciencias Jurídicas. 2. Ciencias Políticas. 3. Ciencias Sociales 4. Derecho.



Ediciones Clío

<https://www.edicionesclio.com/>

Contenido

<i>Dedicatoria</i>	9
Introducción	11
CAPÍTULO I	27
El Estado como objeto de estudio en las Ciencias Jurídicas y Políticas: Recuperando la centralidad del Estado: El problema metodológico	
Visiones tradicionales del Estado: Instrumentalismo <i>vs</i> Funcionalismo	32
El Estado desde el nuevo institucionalismo	33
La visión autonómica del Estado	36
El enfoque estratégico-racional del Estado	39
CAPÍTULO II	43
Los enfoques teóricos que dominan (ron) la descentralización administrativa en América Latina	
Los marcos del problema político económico.....	45
La descentralización dentro de los esquemas de reforma del Estado: enfo- ques teóricos	52
Los discursos de la descentralización: un mismo concepto desde ideológicas contrarias.....	55
El enfoque Neo-liberal: de la esfera pública a la individual-privada	57
Desarrollo Endógeno: ¿lo local <i>vs.</i> lo global?	60
El enfoque Neo-Estructuralista	63
El enfoque Neo-Marxista	66

CAPÍTULO III..... 73
Democracia y economía ¿Pivotes del proceso de Reforma del Estado?

La relación descentralización-economía..... 79

La relación descentralización-democracia 88

La relación descentralización-eficiencia 95

La creación de nuevas instancias organizacionales: flexibilización organizacional 98

Participación ciudadana para la eficiencia administrativa 101

La flexibilización organizacional 107

CAPÍTULO IV..... 117

La participación ciudadana como democracia subjetiva: Venezuela de la participación a la cooptación de la ciudadanía

La participación ciudadana como problema político 121

La explosión del poder popular. Los Consejos Comunales..... 123

¿Son compatibles la participación ciudadana y un modelo de administración pública nacional? 131

Aspectos generales de la administración pública (re) centralizada 132

CAPÍTULO V..... 141

Los modelos de administración pública y la generación de espacios ciudadanos

Construcción de ciudadanía, gobernabilidad y administración pública ... 147

Los modelos de administración pública: El ciudadano frente al Estado, tensión y conflicto..... 149

El modelo burocrático populista-centralizado: conciliación política y democracia representativa 149

El modelo de administración pública descentralizado: Nueva democracia ¿en busca de la inclusión ciudadana? (1991-1998).....	153
El modelo burocrático-populista de base militar: ¿Nueva institucionalidad para la construcción de ciudadanía? 1998- 2015	156
El carácter populista del modelo: Carisma y discurso antimperialista	158
La base militarista del modelo	160
La transformación de la administración pública venezolana: ¿Entre rupturas y reproducción?	165
La creación de los Consejos Comunales: La emergencia de la participación popular	167
¿Son los Concejos Comunales espacios para la deliberación y construcción de la nueva ciudadanía o estrategia para la legitimación?	170

CAPÍTULO VI..... 175

Las reformas políticas administrativas en Colombia y Venezuela

El Frente Nacional y el Pacto de Punto Fijo: Contexto socio político en la caracterización de la administración pública en Venezuela y Colombia	179
La expresión del modelo de administración pública	182
La crisis del modelo	188
Críticas al modelo:” utilitarismo- populismo”	190
La modernización de la administración pública	192
La descentralización político- administrativa.....	197
Las experiencias de Venezuela y Colombia	199

CAPÍTULO VII	207
Reflexiones finales sobre el recorrido de la democracia	
Democracia populista ¿Nueva institucionalidad para la construcción de ciudadanía?: Venezuela y la V República	211
La base material del modelo: la riqueza petrolera	213
Expansión del modelo ¿progresista?.....	214
Conclusiones	216

Dedicatoria

Dedico cada una de estas letras impresas, así como el pensamiento que encierra cada una de ellas a Venezuela, cuna de la libertad en América Latina, muy especialmente a la juventud que cual escuderos se enfrentan a las garras de la tiranía, en resguardo del mayor legado de nuestros próceres y padres de la democracia, la libertad, así como de ser el país que el creador quiso que fuéramos.

Edgar Córdova Jaimes

Introducción

La administración pública como objeto de aprendizaje en el mundo académico han sido el motivo de innumerables análisis, discusiones y controversias jalonadas desde diferentes perspectivas, unas construidas desde, la historia de la economía (diferentes modelos de producción), y por el otro del desarrollo del Estado como contrato político social en que descansa los intereses de los ciudadanos otorgándole a este *pactum sujestionis* un papel cual es la capacidad organizativa de la base material (política) del ese contrato social para el cumplimiento de los fines que persigue el pacto social, por lo cual y a partir de estos enfoques y otros se han desarrollado metodologías para comprender su significado, funciones y fines.

El tema de la administración pública ha rebasado los espacios e intereses de políticos y estudiosos del tema del estado¹, debido a las transformaciones observable en la sociedad del siglo XXI producto de los procesos de (re) democratización, dando lugar a una mayor y más vigorosa presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, convirtiendo el tema en un espacio de negociaciones políticas que le son propias a la sociedad, otro aspecto que ha coadyuvado al cambio de “visión” de la administración del Estado, está dada por el avance de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICS), así como de la Tecnologías de Empoderamiento y Participación (TEP), deveni-

1 Una simple revisión de las temáticas que integran los últimos congresos de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS dan cuenta de grupos de trabajo que han dedicado gran trabajo a estos temas.

das de la investigación y la innovación tecnológica, que ha impuesto de nuevos espacios tiempos y ritmos al fenómeno público estatal y no estatal. La disposición, masificación de accesibilidad(conectividad) ciudadana en la producción, almacenamiento, interpretación de información instantánea mediante, la internet, los dispositivos celulares, y otras formas cada día más novedosas y populares, han modificado los espacios y la velocidad del relacionamiento del ciudadano con el Estado a través de la administración.

A principios de la década de 1950, la televisión era el principal pasatiempo de los hogares en gran parte del todo occidental, en menos de 50 años la computadora ha llegado a ser un aparato indispensable en los hogares, conjuntamente con los dispositivos móviles o *smart phones* y sus múltiples aplicaciones (apps). La computación social se relaciona con el apoyo a cualquier tipo de conducta social en (o a través) de sistemas informáticos. Se basa en la creación o recreación de las convenciones sociales o los contextos sociales a través del uso del *software* y la tecnología.

Así pues, tanto “blogs” como el “correo electrónico”, la “mensajería instantánea”, las redes sociales, los *wikis*, *twitter*, los marcadores sociales y otras instancias de lo que normalmente se denomina *software* social, ilustran la idea de la informática social, pero también de otros tipos de aplicaciones donde la gente interactúa socialmente, una idea del poder político de la conectividad nos la ofrece el papel que este “poder” jugó en los acontecimientos suscitados en lo que se ha dado a conocer como “la primavera árabe” a partir de 2011 que condujo a la caída de las dictaduras de Ben Ali en Túnez y Hosni Mubarak en Egipto, el reforzamiento de la violencia en Yemen y la guerra civil en Libia.

La informática con la política ha probado ser razonablemente exitosa en este contexto, sin embargo, el vertiginoso avance de la tecnología y la interdependencia mundial, aunado a importantes cambios en el contexto nacional en los últimos años, han dado un nuevo

marco a la política informática. En lo que respecta al contexto nacional, la preminencia de la estrategia de modernización otorgó un nuevo papel a la informática, al constituirse en una herramienta de cambio y modernización imprescindible para enfrentar los retos, de insertarnos en la economía internacional y promover mayores niveles de bienestar y justicia.

Este conjunto de avances en informática, matemática aplicada y tecnología de telecomunicaciones que se agrupan bajo la etiqueta de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han cambiado nuestras relaciones sociales de un modo tan acelerado, que han producido una auténtica revolución de la información (opinión pública) del mismo modo que en su momento fue la revolución Industrial; amenazando con transformar por completo nuestra idea de sociedad y de las estructuras que la conforman. El uso de las informaciones permite influir y controlar la conducta de los ciudadanos sin necesidad de recurrir a medios coactivos, por lo que la libertad personal y las posibilidades reales de intervenir en los procesos sociales, económicos y políticos se hallan determinadas por el acceso a la información. Hoy en día asistimos a la aparición de nuevas estructuras sociales y de nuevas formas de interrelación humana mediante comunidades virtuales, cuyo patrón de adscripción no es el territorio, ni la lengua compartida, sino un nuevo modelo visionario de la sociedad que encuentra en la comunicación no-presencial un elemento de unión entre individuos, y que en su conjunto representan también el riesgo de la aparición de otras maneras de agresión al sistema de derechos humanos.²

2 Manuel Castells (2005) uno de los autores más reconocidos en esta materia ya desde hace once años formulaba una serie de planteamientos que después de ese tiempo lucen hoy pertinentes y oportunas en un texto que tiene por objeto recorrer algunas de las ideas más resaltantes en el estudio de la administración pública en América Latina, los planteamientos más importantes del autor estaban: a) Que la informatización de la administración pública requiere, para desarrollar un gobierno electrónico efectivo, de una reorganización de ésta. b) Que el tema más complejo y necesario para la administración pública es resolver las relaciones entre las bases

En el mundo universitario no existe consenso respecto a definiciones, ni límites conceptuales, sobre el tema administración pública, haciéndole más evidente esta situación en aquellas carreras o postgrados que aun no siendo sobre administración, se tratan de disciplinas vistas o tratadas desde la administración; “administración de personal”, “Educativa”, “hospitalaria”, “de Justicia”, “Social” y tantas otras, como se ha (sobre) especializado el conocimiento. Nótese que todas estas áreas corresponden a problemas que conforman para el análisis, explicación, resolución y desempeño de problemas de “orden público”, la educación, la justicia, la salud, el medio ambiente y tantas otras, siendo entonces materias que constituyen competencias del Estado, mediante las cuales, este cumple su función, es decir que forman parte de los pilares jurídicos - políticos constitutivos del modelo de Estado, y en definitiva dibujan (o deberían) el carácter garantista asumido en las constituciones de los Estados democráticos.

El problema ha sido resuelto, entre otras cosas, en sustituyendo el vocablo “Administración” por el de “Gerencia”, ello en un intento simplificar funcionalmente un problema mucho más complejo, sin detenernos en diferenciaciones, sin mayores análisis salvo una especie de “*aggiornamento*” del fenómeno, y seguir ciertas modas puestas en

ISBN: 978-958-8553-37-5

de datos, es decir, el complejo tema de la interoperabilidad. Se trata de las comunicaciones y plataformas de intercambio de información entre las bases de datos de distintas agencias y servicios del Estado.

boga a partir de lo que se denominó el “milagro japonés”³ y el éxito de la administración empresarial en los países industrializados.

La situación descrita sucintamente, implica una serie de variables que a lo largo del texto trataremos, pero podemos señalar en este momento que en general la situación ocasionó que se haya producido una suerte de “desnaturalización y vaciamiento de los significantes de la administración pública” en tanto fenómeno particular, que se explica por la observación del problema administración sólo en su fase técnica instrumental y no desde la complejidad política que tal fenómeno reviste. Es así entonces que estamos en la necesidad de abordar el fenómeno de la administración pública desde sus elementos estructurales, fenomenología y objeto sobre el cual ejerce su acción (Estado) definir sus límites conceptuales y dimensiones.

En el debate sobre el temas de la administración pública como disciplina se distinguen dos tendencias; la primera y más difundida, parte de la premisa que la gerencia y la administración empresarial, en tanto técnicas tienen la capacidad de explicar y resolver de manera satisfactoria búsqueda de los objetivos, resolución de conflictos y problemática en las organizaciones tanto públicas como privadas, dicha postura se ubica en una “visión neutral” de la gerencia y la adminis-

3 Tras las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, Japón capituló ante los aliados el 2 de septiembre de 1945. Los EE UU se hicieron cargo de su ocupación. Las instituciones fueron reformadas a partir de la *desmilitarización* y el *sistema democrático*. Se mantuvo al emperador Hiro Hito como elemento de cohesión de la sociedad, a la ayuda norteamericana convirtió (por su posición estratégica) a Japón en un bastión anticomunista, la transformación de la economía y la reconstrucción se basó entre otras cosas en estabilidad socio-política y abundancia de mano de obra barata, disciplinada y tenaz, desarrollo de las industrias automotriz, tecnología y la química, tendencia inicial al ahorro (y después al consumo masivo), así como a la innovación tecnológica, convirtieron las limitaciones impuestas por los vencedores (ausencia de gastos militares, renuncia a la guerra, etc.) en una ventaja, destinando sus recursos económicos a industrias pacíficas. En los años 70 ya era la segunda potencia económica mundial. A pesar de su dependencia energética, pudo superar mejor que otros países capitalistas la crisis. Desde los años 90, *crisis políticas y financieras*, y la fuerte competencia de economías emergentes como China, le han hecho perder el liderazgo absoluto en Asia.

tración como constructos teóricos, lo que niega características particulares de lo público y de lo privado como fenómenos particulares diferenciados entre sí.

La segunda tendencia, menos difundida establece una distinción entre la naturaleza de lo público y lo privado en tanto fenómenos particulares, esta tendencia coloca su atención en los objetivos fundamentales que orientan la acción de ambos campos, por un lado, el Estado y por el otro los particulares. De allí que al comprender que lo público y lo privado son fenómenos diferentes, no podríamos asumir que exista “un sólo tipo de administración”, es así como se establecen dos tipos diferenciados de fenómenos partiendo de lo público y lo privado como fenómenos. Se nos presenta entonces, la necesidad de abordar la administración pública desde diversas variables, criterios de dirección, formas de organización, actores reglas de juego, intereses ello en el marco de sus aspectos contextuales para su comprensión *in stensso*.

Aspectos variados han facilitado una suerte de desplazamiento de la administración por el concepto de gerencia para los asuntos de la administración pública, el fundamental se debe a la crisis del capitalismo e la década de los años 70, y el posterior “*crack* económico” de que caracterizó la crisis de los centros de poder económico, que ameritó la expansión del capital y la globalización de los mercados, para superar las falencias del liberalismo que desde los años 40 signaron la acumulación de riqueza de los países industrializados, y que exigió la reestructuración de las economías de los países dependientes y economías emergentes.

La necesidad de la eficiencia económica del mercado internacional, llevó a la “necesidad” de aplicar reformas administrativas en estos países, por los que los procesos de reformas del Estado, y muy particularmente los procesos de descentralización político-administrativa se fundamentaron en la aplicación de ajustes sustentados en la gerencia empresarial como instrumento para lograr procesos de

eficiencia como salida a la crisis económica instalada y por ende política, este proceso se completó con la creación e incorporación del estudio de la gerencia en los diversos campos del saber.

La gerencia pública y el modelo tecnocrático en el manejo de los asuntos del Estado se expresó en su mayor capacidad durante los procesos de modernización administrativa desarrollados en la década de los años 80 y 90 como resultado a presiones provenientes de la crisis de orden económico y político que se instaló en la región a finales de los años setenta y que encontraría su explicación en las falencias que le modelo capitalista de acumulación en los países industrializados Estados Unidos y Reino Unido, que obligaron a las economías desarrolladas a cambiar estrategias de producción, y desplazamiento del mercado, los países sub- desarrollados como los latinoamericanos hubieron, en diferentes intensidades derivadas de sus modelos económicos y políticos, de operar cambios estructurales y administrativos que hicieran posible la nueva lógica del intercambio, de bienes y capitales a nivel global en procura de los objetivos económicos, las altas deudas de la región con dichos países debieron ser reestructuradas en procura de superar ineficiencias nacionales que explicarían la baja densidad democrática, exclusión social y conflictos políticos-

Todo ello en el marco de una política de ajustes estructurales llevados a cabo por condicionamientos diseñados por el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano para el Desarrollo. Los objetivos orientaron desde la formalidad de los documentos y la acción de los gobiernos a encaminar acciones tendientes a “más democracia y eficiencia”, para lo cual la gerencia pública y la participación ciudadana habrían de constituirse en las estrategias a seguir. De tal manera que se desarrollaron por parte de los gobiernos de la región procesos modernización de las administraciones públicas, dentro de este esquema modernización, a la par de los ajustes económicos se diseñaron estrategias para desmontar el Estado centralizado que se desarrolló en la región con mayor o menor intensidad, es en-

tonces la “descentralización administrativa” la acción que facilitaría tales objetivos.

Es así entonces como la descentralización político-administrativa se vinculó al fortalecimiento de la democracia, adjudicándole a la misma gran potencial para la redemocratización del Estado ya que esta favorecería desarrollo de espacios de participación para la ciudadanía. Esto sería el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos (Bresser y Cunill Grau, 1998, Cunill Grau, Nuria 1997; Cunill Grau Nuria (2004).

En un intento por comprender y analizar este recorrido nos sitúa frente a un conjunto de situaciones de orden metodológico: la primera de ellas está referida a establecer la compatibilidad entre los procesos de modernización político administrativa mencionados y la democracia, por lo que nos preguntamos, ¿La descentralización logró cambios políticos tendientes a fortalecer la democracia?, ¿Se han desarrollado logros significativos en campos clave para la vida y el ejercicio democrático más allá de la formalidad de elegir autoridades públicas a nivel regional y local?.

La segunda cuestión, estaría en que la incorporación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (administración pública). La participación ciudadana se encuentra planteada en las dos corrientes fundamentales y antitéticas; La primera denominada tecnocrática definida por aquella que concibe que el diseño del Estado (Reformas, modernización, nuevas constituciones y otros) como elemento central para la Democracia, y segunda la llamada alternativa que se centra en la politización de los elementos subjetivos de la democracia, aspectos como la autonomía de la acción política es vital para ello; Es decir ambas corrientes reconocen la participación, pero con objetivos y finalidades distintas.

A lo interno de las universidades reformas curriculares en la década de los años ochenta y noventa, privilegiaron el estudio de la “tecnocracia” y eliminaron dentro de los diseños, aspectos diseñados al

estudio de lo sociopolítico, bajo la consideración de la neutralidad de la gerencia como elemento con capacidad de racionalizar la lógica de lo estatal (de lo público) como problema, obviando condicionamientos de orden, histórico, cultural y político que el tratamiento de esto tiene. Es así entonces que la gerencia se convierte, a partir de allí y de su incorporación al discurso político en un elemento de “legitimación”, frente a la crítica que de lo público se hace desde organismos multilaterales y expertos con visión economicista, aunado al desencanto de los ciudadanos, que viviendo el fracaso de las democracias emergentes para (resolver) sustentar el desarrollo, aspiran el avance y el éxito de las economías desarrolladas por la vía de la aplicación de la gerencia como salida a la crisis político-económicas planteadas.

Sin embargo y a pesar que la preeminencia de este enfoque, de forma paralela y producto del fracaso de las reformas del Estado y de los procesos de modernización llevados a cabo en la región en las décadas de los años ochenta y bien entrados los noventa, asistimos a la revitalización del Estado como “fenómeno político” y más concretamente como objeto de investigación, cobrando centralidad en las ciencias sociales, jurídicas y políticas, es producto de las discusiones iniciadas en las décadas de los años ochenta y noventa, a partir del texto de Theda Schopel (1985)⁴, dicho trabajo inaugura una especie de superación de un movimiento “anti- Estado” representado por el neoliberalismo, y la idea de supremacía del mercado como factor de explicación de las relaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, y por supuesto el papel del Estado.

Un ejemplo de esta “revitalización” son los trabajos sobre la materia económica que han merecido el premio nobel, como el de Amartya Sen (India) y su “Economía del bienestar (1998)” y Jean Tirole (Francia) por su trabajo “Cómo regular los Monopolios” (2014), que otorgan bases, no solo en materia de discusión académica, sino

4 *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research* 1985.

también para la sustentación de políticas públicas para el desarrollo sustentable y dentro de esto la administración de lo público.

Esta visión concibe al Estado como algo más que una mera variable dependiente, o un ente articulador de intereses sociales, bien como árbitro o simplemente distribuidor de recursos materiales. Se reconoce que ciertas elites, grupos de presión, o de interés, no necesariamente reclutadas de las clases gobernantes y en algunos casos contrarias a sus intereses, han llevado a cabo profundas reformas políticas, y que la presión de minorías por derechos étnicos, identificación de género y otros han generado cambios significativos en la organización política jurídica y administrativa del Estado.

Desde finales de la década de los años ochenta y noventa América latina vive momentos de singular importancia, se desarrollaron procesos de reformas constitucionales para superar problemas de desigualdad, pobreza extrema, graves crisis de gobernabilidad, violencia, élites poco solidarias, corrupción, clientelismo, destrucción del medio ambiente, lo que dio como resultado nuevos diseños institucionales, desarrollo legal y administrativo para la protección de derechos de cuarta generación dentro de otros aspectos que en su conjunto moldean un tipo de Estado y por supuesto una transformación de la acción del mismo (administración), más allá de la relación “administración-administrados” del viejo derecho público, en este sentido, se reconoce la política en esta dinámica para distanciarnos de la vieja y “falsa dicotomía política-administración”.

El objetivo de este texto es aportar a estudiantes, colegas y todo aquel interesado en el tema de la administración pública un conjunto de reflexiones obtenidas mediante la investigación y la docencia de la materia, que faciliten una comprensión más “fenomenológica y política” del asunto, entendiendo que el objeto de la administración pública es el Estado, por lo que a partir de sus concepción, dinámicas y estructura política y jurídica ha de entenderse el problema, reflexionar y crear mecanismos para el diseño de las acciones gubernamen-

tales tendientes a coadyuvar a que aquel logre (el Estado) sus fines supremos, es decir los fines que histórica y políticamente lo inspiran y que sirven de bases filosóficas de su existencia misma.

Es un texto que se diferencia de los trabajos más tradicionales que han marcado el estudio de la administración pública, aquellos contruidos desde las visiones tecnocráticas, donde el énfasis está colocado en la teoría organizacional y en los procedimientos como objeto, para producir un conocimiento para realizar acciones materiales, (planificar, organizar, dirigir, control y evaluación), y de aquellos trabajos vinculados más al derecho público donde la administración pública es tratada tal y como el conjunto de normas que regulan la organización y actividad del Estado y los entes políticos menores, o disciplinan las relaciones entre los ciudadanos y esta. Planteamos una visión más dinámica que echa raíces en los procesos históricos, sociales que dan origen y sentido a la organización y las dinámicas que se generan a lo interno del mismo en procura de la obtención de respuestas para la satisfacción de demandas y realización del poder, y no como un mero problema de eficacia o de procesos y normas.

En el presente libro hemos desarrollado siete aspectos estructurados de la siguiente manera: en primer término quisimos discutir un aspecto teórico metodológico referente a los intereses hoy presentes en las ciencias sociales y muy particularmente las ciencias políticas y se trata del Estado en tanto construcción del objeto central de las ciencias políticas, partiendo de cuestionamientos elaborados por autores como Sartori, replanteado la necesidad de enfoques más integrales alejados de las autonomías fenoménicas que desde ciertas visiones teóricas epistemológicas suelen atribuirse al Estado como fenómeno.

En segunda instancia y reconociendo el carácter preponderante que tuvo la descentralización política administrativa en el marco de los procesos de reforma del Estado en la región, y conscientes de la carga técnica y teórica que involucraron en la concepción de los procesos llamados de “gubernaza” se exponen los enfoques teóricos

que se han desarrollado en América Latina para la explicación del problema de la descentralización político-administrativa en el marco de los procesos políticos administrativos llevados a cabo en la región. Partimos de la idea que existe una visión teórica dominante sobre el tema, el cual se encuentra estrechamente asociada a los aportes que fueron construidos desde la visión economicista neoliberal de la reorganización del Estado y que en gran medida fueron sido extraídos acríticamente de los presupuestos elaborados para la explicación de los problemas de producción de la empresa privada.

Casos concretos originados a partir del giro hacia la izquierda que se ha experimentado en la región y de cuyo acontecer el caso venezolano ha sido significativo por el impacto que tuvo el proceso liderado por el Chavismo desde 1991 hasta 2013. En términos generales consideramos que se requiere de una visión alternativa que permita poner en tensión esa teoría dominante con el discurso oficial para la descentralización y las realidades y que por otro lado esa visión alternativa no puede cooptar la potencialidad ciudadana y volver a mecanismos típicos de la “Matriz-estado céntrica” como excusa para la protección de derechos formalmente establecidos en la concepción fundamental del Estado democrático.

En tercer lugar, el libro desarrolla una relación correspondiente a los procesos de reforma y por ende a los enfoques administrativistas como lo es la relación ente la de democracia y la economía, relación sinuosa tortuosa y compleja y por supuesto conflictiva en el abordaje de los enfoques para discurrir en modélicas explicativas de la realidad socio política de nuestra región, ¿son compatibles la economía en su versión de libre mercado y los presupuestos de la democracia?. El proceso de descentralización político-administrativa marcó un espacio importante de las transformaciones ocurridas en la región latinoamericana desde finales de la década de los años ochenta hasta mediados de los noventa, casi once años de transformaciones políticas y administrativas que intentaron revertir el modelo admi-

nistración centralizada de poder instaurado en el marco del régimen burocrático populista.

Un caso ilustrativo es el de Venezuela, debido a las características que otorgaron años de estabilidad económica y expansión de la administración pública que signaron los primeros veintidós años de la democracia en Venezuela, fueron la oportunidad para el establecimiento de mecanismos de legitimación del sistema y de sus principales actores políticos (Partidos políticos), aquellos que dominaron la escena política hasta mediados de los años noventa. Al producirse los cambios en la dinámica económica y las exigencias por un rumbo distinto en la estructuración de los mercados y sus fronteras, el tanto el modelo centralizado de administración pública entra en crisis y se hace imposible que mediante que se dé respuesta a las exigencias de la economía reinante y la multiplicación de las demandas por efecto de las nuevas condiciones económicas.

Abordamos el tema de participación ciudadana como una variable de connotaciones importantes por el viraje tanto discursivo como instrumental para los procesos de administración pública e incluso del derecho constitucional, al intentar superar el carácter representativo que la democracia moderna tuvo en los casos de Venezuela y Colombia como en el resto de la región.

El proceso de reforma del Estado impulsado en la década de los noventa tuvo como llave maestra a la descentralización político-administrativa, el argumento central fue lograr más democracia y eficiencia. El discurso sobre la participación ciudadana aparece insistentemente en los documentos y propuestas de dichas reformas, pero no se logró mayor impacto en la construcción de la nueva democracia que se proponía. A través de la promulgación de la Constitución Nacional (1999) en Venezuela y la Constitución de Política de Colombia en 1991, se establece el “protagonismo del pueblo” como elemento central de la democracia, lo que se ha desarrollado mediante una serie de leyes, estableciendo a nuestro juicio, “una ciudadanía jurídica” de

amplio espectro”, recientes políticas gubernamentales han establecido mecanismos de participación para la planificación, diseño y ejecución de la política pública acompañado de un intenso proceso de recentralización administrativa, estatización creando una tensión en la cual se ve atrapado el ciudadano.

Partimos de la premisa que la promoción de una democracia participativa requiere la repolitización (autónoma) de la ciudadanía, pasar de una ciudadanía jurídica a una política (construcción política). En la práctica, participativa ha facilitado la consecución de un capital social importante, la experiencia y la información ha desdibujado una nueva cultura política ciudadana tendente a un mayor interés e involucramiento de sectores ciudadanos organizados, sin embargo el proceso observa cooptaciones de las corporaciones políticas-partidistas, produciéndose un conflicto entre el poder constituido de diversas tendencias y los ciudadanos, resultando un balance democrático deficitario, tanto por las características asumidas en la participación, así como por los resultados esperados de la práctica participativa.

En su quinto capítulo el libro desarrolla reflexiones en torno a la relación entre los enfoques administración pública y la generación de espacios ciudadanos como elemento que desdibuja un nuevo modelo político, y por supuesto de democracia, de tal manera que se estudian las características de los modelos en la administración pública en Venezuela la generación de los espacios públicos para la participación ciudadana en tres momentos: a) a partir de la reinstauración de la democracia en 1958; b) en el marco de las estrategias de reforma del Estado (1991-1998) y c) finalmente los cambios operados a partir del triunfo del presidente Hugo Chávez Frías (1998 en adelante). La democracia representativa, la participación cogestionaría y la participación protagónica, han funcionado como elementos centrales que han definido formal y políticamente la acción administrativa del Estado.

El tema está ligado al modelo económico que en cada una de las etapas estudiadas ha sido promovido por el Estado y resuelto en

la realidad mediante reformas administrativas y constitucionales que han dado lugar a una arquitectura del Estado y al contenido de la política pública. Se presentan en los modelos estudiados, una tensión importante entre ese diseño jurídico institucional, es decir entre el establecimiento jurídico de la ciudadanía, y la realización política de la misma, creando brechas que serían explicables por la reproducción de modelos administrativos precedentes, así como por el solapamiento y coexistencia de los modelos estudiados. La autonomía requerida para la construcción ciudadana y una verdadera repolitización de la sociedad está en discusión.

Los dos últimos capítulos del libro se dedican, uno a realizar un análisis sobre las reformas políticas administrativas seguidas en Colombia y Venezuela para la modernización del aparato público. Resaltando que estos procesos se justificaron y explican formalmente mediante la necesidad de impactar a los modelos de democracia y de eficiencia como criterio de dirección de la administración pública surgida de estos procesos de reforma, pudiendo señalar que encentraron vinculados fundamentalmente a razones de tipo económico.

Se concluye que la reforma administrativa en ambos países se limitó a cambios estructurales y funcionales en el nivel central del aparato público y en ciertos sectores descentralizados asociados a la economía, sin operar cambios en relación a la administración de los problemas sociales básicos y dejando intactos en gran parte los mecanismos de mediación burocrática- populista, lo que no evito a posteriori el debilitamiento de la democracia venezolana y la última fase del conflicto armado en Colombia que terminaría en la firma de un acuerdo de paz, pero estando presentes las condiciones que en lo formal dieron origen a tal violencia que caracterizó al sistema político colombiano por espacio de cincuenta años, finalmente se elaboran una serie de aspectos que desde lo tratado en el texto caracterizan un recorrido del sistema democrático visto desde los factores que emanan del estado y su administración, En el otro capítulo se señalan las reflexiones y conclusiones finales.

CAPÍTULO I

**El Estado como objeto de estudio en las Ciencias
Jurídicas y Políticas: Recuperando la centralidad del
Estado: El problema metodológico**

*“Es conociéndolos, saber que existen.
El simplismo los cancela y, así, los agrava”
Giovanni Sartori*

Buena parte de las reflexiones de científicos sociales durante más de una década en todo el mundo, pero muy especialmente en América, se han centrado de manera significativa sobre el objeto de nuestras disciplinas; se ha cuestionado si ese objeto y sus formas de abordaje son realmente importantes para el quehacer científico, si se está produciendo el conocimiento que se requiere para resolver las interrogantes y apremios que la América Latina del siglo XXI requiere, también nos hemos interrogado sobre si estamos en capacidad de aportar el conocimiento para alcanzar y sostener la paz en la región e implementar modelos económicos pertinentes, así como procesos de revisión de las administraciones públicas, el cómo abordar el tema la democracia y su movimiento pendular entre las libertades de mercado (neoliberalismos) y los autoritarismos cívico militares, tan en boga en la región durante los últimos dieciocho años.

Las ciencias sociales a partir de estos cuestionamientos se pregunta además el papel político en el hecho social, ¿cuáles valores debemos promover?, y ¿cuáles no?, es decir un sinfín de cuestionamientos sobre un campo gigantesco de vicisitudes que agravan el momento preciso de dar sentido al oficio intelectual.

Para 1995 el foro latinoamericano se formulaba varias preguntas, dentro de las que se destacan; ¿cuáles han sido los cambios más

trascendentes que determinan la situación actual?; ¿cuál será el panorama regional para el 2020?; y ¿cómo los intelectuales podrían o deberían conducirse frente este panorama?, han sido múltiples las respuestas, unas más optimistas que otras, pero hay varios fenómenos a los que asistimos que serían como referentes centrales para poder iniciar una reflexión y o revisión de los intereses intelectuales y científicos en nuestros países de América Latina.

Un conjunto de nuevos fenómenos y realidades presentes hoy día en la región latinoamericana hacen del Estado uno de sus objetos centrales de las ciencias sociales, y de manera especial de las ciencias jurídicas y políticas, dentro de estos fenómenos podríamos señalar: los procesos de integración político-económico en América Latina (Mercosur, Unasur) como intentos para instalar un policentrismo en las relaciones internacionales sin dejar de considerar además de ello los conflictos fronterizos y /o territoriales en varios países de nuestra región⁵, que han marcado una agenda de intereses quizás alejados de la población y más cercanos a la geopolítica⁶, el reconocimiento a lo interno de los Estado de derechos sociales de cuarta generación rompiendo esquemas dogmáticos, sociales y culturales modificando el concepto de espacio y de realidad política.

Todos estos fenómenos, entre otros han visto aparecer un renovado interés por el estudio del Estado, este ha sido de variada índole, va desde su estudio como objeto de investigación científico-académica hasta conceptualizarlo como actor relevante en el desarrollo de los países emergentes, en vías de desarrollo, o los llamados países

5 Guatemala-Belize (150 años de diferendo); Costa Rica-Nicaragua (2010-2011), Honduras-Nicaragua (límite marítimo), Perú- Chile (delimitación marítima 2009), Chile Bolivia (salida al mar océano pacífico, (Venezuela Guayana 1899), Colombia-Nicaragua (Isla de San Andrés 1928- 2001).

6 Para ampliar véase Ramírez, Socorro (2011). El giro de la política exterior colombiana en Revista Nueva Sociedad Nro. 231, Caracas, Venezuela.

BRICS⁷, lo que se opone a la desarrollada visión del Estado como mero gendarme o policía cuyo fin es el de asegurar un conjunto de condiciones para que la economía pueda funcionar adecuadamente y lograr los fines del mercado, superando viejas concepciones sobre el mismo.

La teoría (dominante) sobre el Estado lo ha visto como “un fin o como un medio”; desde las diversas posturas apologéticas, detractoras o corporativistas, el Estado como concepto (limitadamente desde nuestro juicio) ocupa dentro de las concepciones tradicionales una función clave, bien sea como garante de todo, o simplemente asegurador un conjunto de reglas para el funcionamiento del mercado, dando lugar al Estado mínimo que nace de los postulados neoliberales, reduciéndolo a un agregado al lado de sector privatizado (traslado jurídico de la propiedad o mediante privatizaciones periféricas como el *outsourcing* o concesiones), se confronta en muchos casos con el papel que el Estado ha tenido en el desarrollo de regiones como el sudeste asiático mediante un modelo mixto⁸. Está aquí clara entonces la disyuntiva que han marcado buen aparte de la discusión más mercado o más Estado.

Los objetivos y metodología que guían al presente libro estuvieron orientados a determinar el estado del arte de la discusión del Estado como objeto de estudio (teórico-normativo o dato empírico) en las ciencias sociales, jurídicas y políticas. Partimos de la premisa que

7 Grupo de países conocidos con las siglas BRICS desde el año 2006, Brasil, Rusia, India, China y, Suráfrica, representan el 43% de la población mundial, con un PIB mundial tan significativo de 21%, mueven el 20% mundial de la inversión, su creación busca reflejar la tendencia hacia un mundo multipolar en las relaciones internacionales, que se caracteriza por una creciente interdependencia económica global. <http://www.dw.com/es/bric-los-estados-de-la-futura-elite-econ%C3%B3mica-mundial/a-5466412> (fecha de consulta enero 2015).

8 Para ampliar véase Anquino, Carlos (2000)- El Rol del Estado en la Economía: La Experiencia de Asia oriental. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Año 4, Nro.15, Lima, Perú.

el Estado en un contenedor de problemas y retos para los procesos de investigación en tanto aquel es un hecho histórico social más allá de una concepción normativa.

De tal manera que la concepción del Estado como ente procesador de demandas de carácter exógeno (sociedad civil) necesita ser revisada. La aproximación al estudio del Estado como actor político relativamente autónomo, sin embargo, dista mucho de la antigua concepción jurídico-institucional que centraba al Estado como instancia estática de estudio, no se trata de estudiar al Estado como objeto teórico-filosófico, se trata de estudiar las formas en que éste, como actor central, genera o influye en la estrategia política y valorar esa dinamicidad dentro de un sistema político integrado por interrelaciones de diversa intensidad.(Políticas económicas y sociales)

Visiones tradicionales del Estado: Instrumentalismo vs Funcionalismo

Desde las posiciones más confrontadas, marxistas y neoliberales conciben al Estado como un ente regulador y árbitro de luchas generadas (conflictos) fuera de él por los recursos materiales (carácter redistributivo del Estado). Los primeros consideran el resultado de este arbitraje, como determinado de antemano y siempre en favor de los intereses que detentan el poder económico en la sociedad (reproducción del capital y por ende del poder y la ideología que lo sustenta) y los segundos niegan la existencia de una clase predominante beneficiaria; he aquí el dilema que ha marcado el concepto, como instrumento de la clase social que posee los medios de producción y como estructura cuya función es la dominación para preservar un estado de cosas.

Durante el apogeo de la “revolución conductista”, si alguien hubiese insistido en la autonomía del Estado para generar políticas propias, se le habría acusado de cometer un error terminológico y conceptual garrafal (Susser; 449). La visión de la dinámica conduc-

tista predominante tendía a considerar al Estado como individuos o grupos receptores de demandas y productores de respuestas, sin capacidad para determinar agendas propias.

la corriente marxista el Estado ha sido concebido como un instrumento (instrumentalismo) (Miliband, 1969), considerándolo medio de las clases dominantes para realizar su reproducción. Nikos Poulanzas (1973) por su parte planteó la discusión del Estado desde lo que se conoce como “el funcionalismo” sosteniendo que este garantiza el mantenimiento de las clases sociales, fortaleciendo la acumulación capitalista, lo cual ocurriría de manera independiente de la voluntad política de los controladores del poder, es decir de aquellos que gobiernan; lo que significaría que una función el Estado estaría en mantener un nivel de subordinación de lo político a lo económico.

Es necesario recordar que esta etapa en la discusión del concepto de Estado desde la perspectiva marxista ocurrida entre las décadas de los años sesenta y setenta es conocida como el “instrumentalismo vs el estructuralismo”, y descansó en la revisión del “estado capitalista” benefactor de las sociedades occidentales desarrolladas (Estado de Bienestar o *Welfare State*) de esas épocas en concreto del funcionamiento del modelo keynesiano. En palabras más, palabras menos, vemos aquí desde estas ópticas expuestas una concepción del Estado desde una estructura desvinculada, estática siempre en conflicto y contradictoria con dinámicas fuera de este, aspiraciones de grupos

El Estado desde el nuevo institucionalismo

El neo institucionalismo es una corriente desarrollada desde la década de los años ochenta; (Olsen y March:1984), son los precursores de esta línea de pensamiento que rescata el tema de la “estructura política ” como el contexto institucional fundamental en el que se desarrolla el fin del Estado, dentro de esto se destaca el *rational choice* o elección racional, *public choice* o elección social, sobre esta visión de Estado se construyeron los programas de reforma del Estado y

modernización administrativa, en algunos casos llegaron al diseño de constituciones políticas en las que se les otorgó rango constitucional a enfoques emblemáticos de esta visión de Estado a temas tales como la calidad, eficiencia y otros son característicos.

El nuevo institucionalismo se hace referencia a las reglas, formas organizativas⁹, procedimientos, creencias (valores), control coercitivo entre otros aspectos. El neo institucionalismo pone énfasis en el diseño institucional, en la existencia de normas, manuales, y otros que otorgan competencias a las fuerzas sociales. Encontramos un cierto paralelismo entre la visión funcionalista y el neo institucionalismo en el sentido de ver al Estado como un conjunto de normas para que la economía cumpla su función, el neo institucionalismo planteado por Olsen y March (1984) se fundamentó originalmente en tres aspectos que luego diversos autores fueron desarrollando (Hall P. y Taylor (1996) R., Peters, 1999), llegando a definir hasta nueve “tipos” de institucionalismo, a partir de las experiencias observadas tanto en los Estados Unidos de Norteamérica, como de los programas de reforma del Estado implementados. Nos interesa a los efectos de nuestro trabajo dos tipos, veámoslos a continuación:

1. Relativa autonomía de las instituciones políticas, frente aquella concepción que señalaba que la política dependía

9 Actualmente se ha generalizado el uso de la expresión “nueva economía institucional” para aludir a una amplia variedad de enfoques y nuevas teorías económicas. La corriente más destacada y concurrida del nuevo institucionalismo es la llamada Law and Economics o Economía del Derecho, que analiza los costes de transacción y los derechos de propiedad. Los nombres más destacados son los de Ronald Coase, Armen Alchian, Harold Demsetz, Richard Posner y Oliver Williamson. Otra fecunda corriente es la Economía Política Constitucional de James Buchanan desgajada o superadora de la más ortodoxa Public Choice o Elección Social. La nueva Historia Económica de Fogel y North contempla también la historia como un proceso de evolución de instituciones. Hay que incluir también la teoría del capital humano de Schultz o el análisis económico que hace Gary Becker de las instituciones y funciones de la familia y el matrimonio.

de la sociedad, en este sentido esta corriente acepta que el Estado afecta y es afectado por la política.

2. La complejidad causal de lo político, este aspecto del neo institucionalismo concibe la estructura política (El Estado dentro de ella), como un conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, roles, arreglos físicos fundamentos y archivos que son independientes a las preferencias, expectativas e idiosincrática individuales (aquellos que ejecutan la política). La estructura política simplifica, de acuerdo a esta visión un mundo complejo para los individuos que están en él, y obvia la existencia de condiciones que puedan dificultar la tendencia a la eficiencia histórica. (Vergara Rodolfo, 1993), aquí hay una visión de lo político como regla como arreglo más cercano a lo técnico que a la lucha por el poder, esto aleja extraña la verdadera esencia del Estado.

La existencia de esas condiciones es tratada por Hall (1986) como existencia de organizaciones dentro y fuera del seno estatal, que según el autor establecen un flujo (entre el Estado y esas instituciones u organizaciones) para la definición de políticas (arenas de decisión, negociaciones conformación), como podemos observar la dinamicidad –compleja que estas relaciones (grupos sociales, partidos políticos, economía) marcan la esencia del fenómeno.

A partir de lo anterior, podríamos señalarse que la democracia política, no solo dependería de las condiciones formales y subjetivas para garantizar la participación y acceso a recursos tendiente a la protección de derechos fundamentales en un estado de derecho, sino también de un diseño institucional determinado (la estructura para la ejecución política- administración pública y su aparato). Esta visión se ha expresado en la región, como fundamento de los diversos programas de modernización administrativa, reformas de Estado y procesos de descentralización administrativa llevados a cabo, en los que encontramos dentro de los objetivos declarados lograr más demo-

cracia descansaría en un mejor diseño y gestión de lo político, de lo público y lo estatal¹⁰. Sin embargo, es nuestra posición que tal visión neo institucional intenta vaciar al Estado de lo político, centrándose en gran parte en la estructura organizativa (vaciamiento político), planteándolo desde un diseño o enfoque técnico-minimalista.

La visión autonómica del Estado

La década de los años ochenta ha sido testigo de una verdadera avalancha investigativa sobre “el nuevo rol del Estado”, todas ellas convergen en la constatación de un hecho emergente, cual es la centralidad de éste como actor organizativo, potente y autónomo.¹¹

Una de las autoras más consultadas por politólogos y especialistas en derecho público es sin duda Theda Skocpol¹², quien a través de su prolífica analiza el Estado y su concepción desde la visión autonómica del mismo, (Theda Skocpol, 1985) el Estado de acuerdo a la visión autonómica es un sitio de acción autónoma que no se reduce a las demandas de ningún grupo social o político, es decir que no sería un “instrumento” tal y como es visto desde la posición marxista. Desde esta perspectiva los burócratas (elegidos o designados) buscarán trabajar y promover las políticas que representen sus ideas e intereses, es decir que el Estado no es un ente exclusivamente técnico vacío, por el contrario, está constituido por un conjunto de dinámicas e ideologías, que generan acciones en su interior las cuales tienen consecuen-

10 Para ampliar véase Arias Xosé, y Gonzales Caballero (2013). Nuevo institucionalismo, Gobernanza, Economía y Políticas Públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Académica nro. 36.

11 Una muestra de este interés son los diversos congresos internacionales y el contenido temáticos que han tenido en esta década y años noventa y que ha seguido en la década de los dos mil, organizaciones como el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) que realiza su congreso internacional anual, o la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) entre otros encuentros internacionales.

12 Skocpol 1985. *Bringing the State back in strategies of analysis in current research.*

cias en materia de poder, para alcanzarlo y mantenerse mediante la reproducción del mismo. No se trataría entonces de la mera ejecución (técnica) de la política.

Desde esta visión autonómica el Estado es entonces una colección de organizaciones relativamente relacionadas (de manera complementaria u oponente), ese Estado posee la exclusividad de la coerción, lo cual se da a través de un consenso que otorga legalidad, y así se legitima el poder que sería la capacidad de toma de decisiones que afectan a un gran número de personas (legitimada-consenso-legalidad), sustituyendo la legitimidad de Max Weber (1992) ¹³ como fuente de autoridad; de tal manera que autonómica del Estado le da protagonismo al mismo como objeto de estudio de las ciencias sociales jurídicas y políticas, que hace obligatorio pensar en un Estado basado en relaciones e interacciones dinámicas, “sociedad, economía y Estado”. Una definición restrictiva de autonomía estatal sería la capacidad de un Estado para formular políticas y perseguir objetivos que no sean simples repuestas a demandas de grupos, clases o de la sociedad en su conjunto.

En esta instancia de nuestra investigación, resulta oportuno revisar lo señalado por Weber (2014) respecto del tema, debido a que la visión autonómica del Estado como constructo, plantea el rescate del mismo en el sentido en que el autor lo planteó: desde la visión weberiana es Estado es una Macro-estructura en la que se dan una serie de procesos paralelamente a la creación del capitalismo, definiendo desde “Economía y Soledad” una relación clara “política–economía”, para lo cual el Estado asume una organización centralizada (poder ejecutivo) en aras de intereses superiores.

13 Weber sostiene que en toda sociedad humana existen unos determinados sistemas de interacciones e interrelaciones sociales entre los diferentes integrantes que la componen, y que detrás de estos, casi siempre se esconde un sistema estructurado de dominación. La dominación, según Weber- es la capacidad de ciertos individuos y grupos de suscitar la obediencia más o menos voluntaria de otras partes de la sociedad.

A estos intereses superiores, responde la racionalidad formal weberiana que persigue los medios para alcanzar fines preestablecidos. Esta racionalidad calcula el ajuste utilitario entre “medios y fines”, Weber considera que lo específico del capitalismo es la racionalidad formal, propia de occidente moderno. De aquí deducía que las necesidades técnicas económicas deviniesen en pautas guía de la acción (¿diseño institucional?). Los valores estaban perdiéndose y, según él, la sociedad capitalista de su época se encontraba impregnada de racionalidad formal en todas las esferas. Consideraba que todo era susceptible de ser calculado, el mundo se explicaba a través de la ciencia y se organizaba racionalmente sin tener en cuenta los valores.

De acuerdo a Weber, esta racionalidad se interpretaría, que todo derecho pactado u otorgado puede ser estatuido de modo racional (con arreglo a fines), o con arreglo a los valores (ideología), con la pretensión de ser respetados por los miembros de la asociación¹⁴. La legitimidad legal- racional con arreglo de valores desde un punto de vista típico ideal, sería basada en el derecho natural racional, y la legitimidad con arreglo a fines sería la basada a las en las leyes positivas. De tal manera que el Estado no existe aislado de la sociedad, este requiere de legitimidad (coerción-legitimada) que se construye desde abajo.

Alfred Stepan reformula esta definición weberiana de la siguiente manera: “El Estado debe ser considerado como algo más que ‘gobierno’. Es una serie de sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos que intentan no sólo estructurar las relaciones

14 La imagen de un arreglo entre grupos de intereses y estado pareciera irreconciliable con el ideal liberal democrático. Pareciera peligrosamente cercano a una “élite de poder” capaz de controlar al gobierno, dado su fácil acceso a las posiciones de poder y la aparente facilidad para concertar acuerdos. No obstante, los corporatistas/estadistas por ejemplo consideran que el sistema se garantiza por la improbabilidad de cohesión entre los diversos grupos en uno sólo y por la independencia entre dichos grupos y la base de sustentación popular del gobierno. (Susser, 1992; 453-455).

entre la sociedad civil y la autoridad pública, sino que también intenta estructurar muchas de las relaciones claves en el seno mismo de la sociedad civil”. (Skocpol 1985, cit. Susser, 1992; 462).

El enfoque estratégico-racional del Estado

La revitalización del Estado como “fenómeno político” y más concretamente como objeto de investigación con centralidad en las ciencias sociales, es producto de las discusiones iniciadas en las décadas de los años ochenta y noventa, a partir del texto de Theda Schopol (1985)¹⁵, que hemos citado, dicho trabajo inaugura una especie de superación de un movimiento anti- Estado representado por el neoliberalismo, y la supremacía del mercado como factor de explicación de las relaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, ello en procura del desarrollo, la democracia, y por supuesto el papel del Estado. Un ejemplo de ello lo son los trabajos sobre la materia económica que han merecido el premio nobel, como los son los de Amartya Sen (India) y su “Economía del bienestar (1998)” y Jean Tirole (Francia) por su trabajo “Cómo regular los Monopolios” (2014), que otorgan bases, no solo en materia de discusión académica, sino también para la sustentación de políticas públicas para el desarrollo sustentable.

Esta visión concibe al Estado como algo más que una mera variable dependiente, o un ente articulador de intereses sociales, bien como árbitro o simplemente distribuidor de recursos materiales. Se reconoce que ciertas élites, grupos de presión, o de interés no, necesariamente reclutadas de las clases gobernantes y en algunos casos contrarias a sus intereses, han llevado a cabo profundas reformas políticas, la presión de minorías por ejemplo por derechos étnicos, identificación de género han generado cambios significativos en la organización política jurídica.

15 *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. 1985

A lo planteado por Theda Skocpol, es Bob Jessop (2014) quien propone con sus trabajos, además del replanteamiento del viejo paradigma weberiano, una tricotomía esencial: “Estado-política-sociedad”, a partir del estudio de las sociedades capitalistas desarrolladas, el enfoque estratégico relacional “no sólo ha centrado sus esfuerzos en el estudio de la economía política y del Estado, sino que ha llegado a constituirse, al lidiar con problemas ontológicos básicos de la vida social (Jessop, 2007:16), en una auténtica perspectiva heurística para la investigación de las relaciones sociales en general.

El autor parte su investigación de dos elementos, la economía política y el Estado, constituyendo en su dinámica en el enfoque estratégico relacional que se desmarca de las perspectivas teóricas que han tendido a reificar y naturalizar al Estado como si éste existiera por encima o fuera de la sociedad (Jessop, 2007: 5), optando en cambio, por un estudio crítico del mismo como un conjunto de instituciones, organizaciones y prácticas que están insertos socialmente e interrelacionados con otros órdenes institucionales y prácticas sociales.

En tal perspectiva, la expresión real del poder del Estado dependerá del cambiante equilibrio de fuerzas sociales involucradas en la acción política tanto dentro como fuera del Estado, y que no se reducen sólo a la clase. De este modo, el Estado es una “relación social” en función de la cual las relaciones de poder son “condensadas” y “materializadas” precisamente a través del conjunto de instituciones y centros de poder que lo constituyen (Jessop, 2007: 52-53; Valenzuela, 2014;8).

Es así como desde esta perspectiva se nos plantea una autonomía –articulada en la que se establece una relación colaborativa del Estado al desarrollo económico, de tal manera que coexisten, el mercado y el Estado, se hace de este modo el reconocimiento de las dos esferas “económica y política como autónomas” (¿relativismo autó-

nomo?)¹⁶, rompiendo las barreras interpretativas y conceptuales previas discutidas en este trabajo. El estudio del Estado como actor autónomo parece insertarse en una corriente más amplia y difusa aun, que intenta retomar el rol de las instituciones y las organizaciones políticas más seriamente, lo que March y Olson describen como “el nuevo institucionalismo” (Susser, 1992; 451).

Un elemento para comprender la naturaleza del Estado y su posición central como objeto de estudio, estaría representada en parte, en la pregunta ¿por qué y cómo el Estado formula y persigue sus propios objetivos?, ¿Cómo interpreta este sus propias funciones?, más allá de los enfoques utilitarista o funcionalista, también los nuevos roles o funciones a partir de modificaciones en las dinámicas tecnológicas que han llevado a una mayor interacción del mismo en el mundo globalizado, así como las modificaciones del espacio (nueva jurisdiccionalidad) entre otros.

En el ámbito interno, la necesidad de mantener el control y orden, pueden originar iniciativas de reformas político-administrativas como las llevadas a cabo en América Latina en las décadas de los ochenta y noventa bajo la égida de del nuevo institucionalismo, con el propósito de evitar la coerción directa. Es así como las relaciones internacionales, las formas de interacción con la economía los acercamientos y distancias, la formación de la política son aspectos parte del modelo estratégico relacional, se convierten en áreas problemáticas en las que la ciencia política y el derecho encuentran objetos de investigación.

16 Se podría observar en diferentes tipos de países que el diseño de políticas sociales, no siempre no se trata (siempre) de actos de coerción y dominación, sino que son también el resultado del trabajo intelectual de administradores públicos dedicados a diagnosticar problemas sociales y a encontrar soluciones técnicas adecuadas. Es un ejemplo que demuestra que no toda la formulación de políticas es un biproducto del juego de poder y conflicto. En diversos estudios y casos se ha podido demostrar el efecto directo o indirecto de los servidores públicos en el contenido y desarrollo de las políticas gubernamentales.

Referencias Bibliográficas

- Aquino, Carlos (2000). El Rol del Estado en la economía: La Experiencia de Asia oriental. Revista de la facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Año 4, Nro.15, Lima, Perú.
- Arias Xosé, y Gonzales Caballero (2013). Nuevo institucionalismo, Gobernanza, Economía y Políticas Públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Académica nro. 36, Madrid, España.
- Córdova Jaimes, Edgar (2004). Los enfoques Teóricos de la descentralización. en Revista Ciencias de Gobierno. Instituto Zuliano de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IZEPES), Año 8, Nro. 15, Maracaibo, Venezuela.
- Hall, Peter y Rosemary C.R. (1996). Political Science and the three new institutionalism in political studies. (Paper –MPIFG Scientific Advisory Board Political Science Department, Harvard University, Cambridge, USA. Disponible en http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf (fecha de consulta diciembre de 2014).
- Jessop, Bob (2007). State Power. Polity Press, Cambridge, Londres. Inglaterra.
- Jessop, Bob (2014). The State as a Social Relation: Some Implications of the Strategic-Relational Approach Center for Historical Research at The Ohio State University 2013-2014: “The State as Idea and Practice. Seminar: “The State as a Social Relation: Some Implications of the Strategic-Relational Approach” October 4, 2013 (<http://bobjessop.org/2014/01/03/the-state-as-a-social-relation-some-implications-of-the-strategic-relational-approach/> fecha de consulta 12 de mayo de 2015).
- Poulantzas, Nikos (1973). Clases sociales y alianzas por el poder. Ediciones Zero, Bilbao, España.
- Ramírez, Socorro (2011). El giro de la política exterior colombiana en Revista Nueva Sociedad Nro. 231, Caracas, Venezuela.
- Skocpol, Theda (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. Cambridge University Press, London, England.

CAPÍTULO II

**Los enfoques teóricos que dominan (ron) la
descentralización administrativa en América Latina**

*“Para que no se pueda abusar del poder,
es preciso que el poder detenga al poder”
Montesquieu*

Los marcos del problema político económico

En el presente capítulo se exponen los enfoques teóricos que se han desarrollado en América Latina para la explicación del problema de la descentralización político-administrativa ocurrida en el marco de los procesos de reforma del Estado desarrollados en las décadas de los años ochenta y noventa. Partimos de la idea que existe una visión teórica dominante sobre el tema, el cual se encuentra estrechamente asociada a los aportes que fueron contruidos desde la visión economicista neoliberal de la reorganización del Estado y que en gran medida han sido extraídos acríticamente de los presupuestos elaborados para la explicación de los problemas de producción de la empresa privada.

Nuestro propósito es discurrir en una discusión crítica que permita poner en tensión esa teoría dominante con el discurso oficial para la descentralización y las realidades políticas sobre las cuales esta actuaría. Partimos del supuesto (teórico- metodológico) que la capacidad explicativa que la teoría (economicista falsamente neutral) sobre la cual se han diseñado los procesos de reforma y muy particularmente la descentralización administrativa del Estado , posee limitaciones, se requiere avanzar desde la politología y las ciencias sociales en general hacia la construcción de un soporte teórico más inclusivo y envolvente de las verdaderas dimensiones socio-políticas de

la descentralización administrativa del Estado. Se requiere plantear una discusión sobre las bases teóricas de la descentralización como estrategia central en las formas de Reformas de Estado que facilite aproximarse al fenómeno desde su naturaleza política, jurídica y social.

Los procesos de transformación de la administración pública que se desarrollaron en América Latina por más de dos décadas y media, años ochenta y noventa, permitiría identificar tres elementos; 1. El primero de ellos estaría definido por los procesos de reestructuración económica derivados de la re-orientación del modelo de acumulación a nivel mundial producto de la crisis instalada a finales de la década de los años 70, la cual se agudizó en las décadas ochenta y noventa ; 2. el segundo elemento lo constituye la crisis política social que derivó del diseño y ejecución de reformas del Estado de los ajustes económicos, provocando ello respuestas de la sociedad que ocasionaron protestas sociales motivadas por los efectos de aquellas sobre la población más vulnerable: y 3. en tercer lugar se identifica la instalación de un proceso de reforma política-administrativa, que tendió al rediseño y transformación del Estado en sus roles regulatorios, en el que distinguimos la aplicación del modelo de “gerencia pública” como instrumento fundamental para la salida de la crisis, convirtiendo a la administración pública en un “mero arreglo técnico”¹⁷, en un sentido casi instrumental.

Estos tres marcos resultaron más o menos comunes en toda la región, expresándose con características particulares en cada uno de los países, sin embargo las justificaciones y motivaciones esgrimidas por las agencias gubernamentales y organismos internacionales para

17 El caso de varios países, Venezuela, Argentina, México y otros pudiera resumirse respecto a lo indicado para el caso argentino como se expresa en lo siguiente: “La experiencia argentina en materia de reforma administrativa y de los sistemas de gestión pública ofrece una enorme evidencia empírica sobre la limitación del enfoque sistémico y de la necesidad de incorporar una perspectiva institucional. Desde la primera mitad de la década del 90 y hasta el año 2001, y en el marco

llevar a cabo los procesos de Reforma han sido comunes: dentro de ello podríamos mencionar, la necesidad de “profundizar la Democracia representativa” que se desarrolló en el marco del modelo de sustitución de importaciones (MSI) y Estado de Bienestar (*Welfare State*) y por otro lado la búsqueda de la “eficiencia” de la administración pública, como salida a las falencias y acumulación de la deuda social acumulada que se reflejaba en los indicadores de pobreza y exclusión para la región, ello condujo a la deslegitimación de gobiernos y hasta del modelo democrático, como el caso venezolano que fuere considerado como el más consolidado en América Latina¹⁸. Estos marcos en su conjunto abrieron las puertas para un proceso de relevo político a propuestas cuya centralidad descansaba en un viraje de los acontecimientos y tendencias que dominaron la democracia representativa y rentista petrolera como la venezolana, de allí surge el triunfo y puesta en marcha de la propuesta de Hugo Chávez en Venezuela que se inició con una nueva constitución en 1999, y el viraje hacia de la izquierda de un conjunto de países de la región, que tuvo una vigencia de dieciséis años.

Tal y como lo señala Coggiola (2007) Con el inicio del nuevo siglo, América Latina volvió paulatinamente a ser uno de los centros de la atención política mundial. La emergencia de una nueva “ola de izquierda” en el continente no es un fenómeno episódico, pues hunde sus raíces en el fracaso, económico y político, de los regímenes llama-

ofrecido por el tipo de reformas económica y del Estado ya comentadas, el sector público nacional de la República Argentina asistió a una implementación de todo el recetario de reformas a los sistemas administrativos y de gestión pública” (Schweinhelm, Guillermo, 2004). “Un enfoque institucional de la reforma administrativa en la Argentina”. Coordinador Ejecutivo de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Escuela en Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública.

18 Para ampliar véase Cardoso, E. y Helwege, A. (1992). La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos, Fondo de Cultura Económica, México. y Lasagna, M. y Cardenal, A.S. (1998). “Desarrollo y reforma política en América Latina: la agenda pendiente”, en Instituciones y Desarrollo 1, pp.103-142.

dos neoliberales (...) Jorge Castañeda buscó calmar los ánimos (asustados) de los portavoces del conservadurismo capitalista, afirmando que, en realidad, hay dos izquierdas en liza en la actual América Latina: la primera “con raíces radicales, está hoy moderna y abierta”, la segunda es “cerrada y fuertemente populista”

El discurso oficial a lo interno de los países de América Latina destinado a la promoción y puesta en marcha de la reestructuración económica y reformas del Estado, respondió formalmente a la necesidad de profundizar la democracia y modernizar la administración pública a través de estrategias tendientes a lograr la eficiencia en la ejecutoria del aparato público, estos dos objetivos “re-democratización y eficiencia” se presentaron como interdependientes el uno del otro; de tal manera que para que se produjera la profundización de la democracia, azotada por la representatividad y cooptación de intereses se requeriría, que el Estado en tanto estructura racionalizadora de distribución, se modernizara estructuralmente y funcionalmente en todos sus niveles, esto pasaba por hacer de la administración pública una estructura instrumental eficiente, lo cual debía lograrse mediante la aplicación de los postulados de la “gerencia empresarial” que tanta divulgación y legitimidad logro a partir del éxito del toyotismo en la reconstrucción del Japón luego de la segunda guerra mundial, logrando riqueza y acumulación de capital en el marco del modelo de mercado; es allí donde presenta la concepción del proceso de Reforma del Estado y la estrategia descentralización administrativa, sus más claras limitaciones al intentar explicar o concebir un proceso de transformación política casi exclusivamente bajo criterios tecnocráticos, lo cual intentó vaciar artificialmente de contenido político el problema público.

La búsqueda y logro de la eficiencia, pasaría entre otras cosas por: el establecimiento de un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil; en el que el primero se constituye en el garante de un conjunto de condiciones que propicien la libertad económica, y la sociedad sea co-responsable del desarrollo social, mediante

un proceso de tercerización, que propicia de un tipo de participación cooptada (Cunill, 1991; 1997) que supuso, desde nuestro criterio una especie de privatización de la política pública.

Esta visión Reorganizativa del Estado y de la administración pública fue acompañada por el diseño y aplicación de estrategias de ajuste macroeconómico. Es así entonces como desde 1984 se desarrollaron estrategias de ajuste estructural denominadas “paquetes económicos” (López Maya y Lander; 2000; López Maya y Panzarelli 2013), cuyos ejes fundamentales estuvieron determinados entre otros aspectos por: la orientación de la actividad económica /productiva hacia mercados internacionales, la flexibilización de la normativa interna relacionada con aspectos de mercado y producción, redefiniciones fiscales y monetarias, políticas de precios, reducción del gasto público, y reorientación de los programas sociales.¹⁹

Estas estrategias de orden macroeconómico fueron acompañadas por la puesta en marcha de una reforma política-administrativa del Estado venezolano, con base fundamentalmente en la descentralización político administrativa como estrategia central, lo que se concretó mediante el traspaso de competencias desde la administración central hacia los niveles sub-nacionales es decir los Estados²⁰, acompañado por un proceso de repliegue del Estado de su rol como prestador de servicios y productor de bienes, abriendo de esta forma al sector privado nacional e internacional vastos espacios de acción y

19 En el caso de Venezuela, país que entra tardíamente a la crisis económica típica de la década de los años ochenta debido a su condición de ser un país petrolero, actividad mediante la cual logró mantener una ilusión de armonía económica y social, que le dio el nombre de la “Venezuela Saudita”. Véase López Maya Margarita & Panzarelli Alexandra (2013). “Populism, Rentierism, and Socialism in the Twenty-First Century: The Case of Venezuela en Carlos de la Torre y Cynthia J. Arnson, Latin American Populism in the Twenty-First Century. EEUU, The Johns Hopkins University Press.

20 Venezuela es un Estado Federal, organización de larga data, sin embargo, el modelo Federalista venezolano es *sui generis*, con fuertes prerrogativas presidenciales.

desarrollo a propósito de la política de privatización que fueron aplicadas en la década de la primera generación de reformas.

El referido proceso de transferencias de competencias se enmarcó en lo que se ha denominado “modernización administrativa”, cuya base teórica descansa, como ya se ha referido, en aportes extraídos de la gerencia empresarial, lo que a nuestro juicio produce un desencuentro entre el fenómeno de lo público y esta teoría que lo intenta explicar; debido al desconocimiento del fenómeno de lo público en sus reales dimensiones, cuyo desencadenamiento resulta en una crisis teórica. La modernización de la administración pública de los países de América Latina para la década de los años ochenta, en medio del furor de la gerencia, da cuenta de un proceso íntimamente ligado a la economía y a un modelo de sociedad que tiene mecanismos de interrelación complementaria con la estructura que distribuye para que se cumplan los propósitos de desarrollo planteados. Un Trabajo realizado por el Instituto Nacional de administración pública de México, con adscripción a la presidencia de ese país, para el año 1982, hace una excelente descripción de la naturaleza, propósitos, Estrategias, Objetivos Programas, organización de las reformas administrativas en los países de la región latinoamericana para esa época, a partir de lo cual puede deducirse el carácter tecnocrático, preeminencia de la planificación, la racionalidad funcionalista, el enfoque neo- institucionalista y normativo del proceso de reforma administrativa (Campero Cárdenas, Gildardo, 1982).

Los procesos de descentralización que fueron llevados a cabo en nuestros países, como salida al histórico centralismo de la organización política administrativa que se estableció como medio para contrarrestar el caudillismo o cacicazgo de las regiones y que resultó en la desconexión de las capitales políticas de nuestros países y las provincias. El proceso descentralizador reveló dificultades para lograr los objetivos que en el discurso oficial los inspiraron desde la década de

los años ochenta hasta los noventa²¹, el Estado logró ser más eficiente, pero no podemos decir que se lograra una mayor democracia; no se ha aumentado la participación ciudadana en tanto empoderamiento de la ciudadanía, los déficit sociales continúan mostrando saldos negativos, lejos de lograr un desarrollo social y humano uniforme, se ha producido profundización de las desigualdades regionales, dejando como tareas pendientes aún en 2016 el logro de las condiciones subjetivas de la democracia.

En el caso venezolano la transformación del Estado que planteó Chávez, post reformas administrativas, y que se concretó en la redacción de una nueva constitución en 1999 dando origen a la “V República Venezolana”, pretendió reformar el Estado colocando en el centro de la estructura política al ciudadano, definiendo las relaciones horizontales en un sistema político, basado en libertades ciudadanas retomando la tradición constitucional venezolana desde 1958, ello fue acompañado por la instauración de un modelo político, que se ha dado a conocer de varias formas, aunque tales denominaciones no forman parte del modelo político creado en la Constitución de Venezuela desde 1999; en primer lugar una “revolución democrática”, para pasar a partir de la primera gran crisis política del chavismo como lo fueron los intentos de golpe de Estado y el paro petrolero ocurridos en 2001 y 2002, al “socialismo del siglo XXI”, que apuntó a una especie de modelo ecléctico que se “sustentó” en las ideas de Simón Bolívar, José Martí, Simón Rodríguez, Marx y el cristianismo, entre otras corrientes.²²

21 Para ampliar en el caso de las reformas administrativas del caso colombiano véase el detallado trabajo de Younes Moreno, Diego (2004). Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

22 El sinuoso y modelo “chavista” opera e interpreta el tema participación ciudadana mediante diversas estructuras político- militaristas ” impulsadas desde la base social del “chavismo”: (Consejos Comunales, Círculos Bolivarianos, colectivos sociales), desde la estructura institucional, política y burocrática gobernante (Partido

Esta definición política de un Estado basado en institucionalidades “sobrevenidas” del accionar popular o aparentemente popular, se realiza o refuerza mediante un claro acercamiento a Cuba a partir de 2002 y 2003, y que condujo al desmontaje de los procesos de descentralización (recentralización de competencias), establecimiento de una economía planificada, y estatización y re-estatización de gran cantidad de empresas, liderazgo del sector militar y una creciente cooptación ciudadana, reforzamiento de la política de rentista petrolera y basada en un liderazgo personalista carismático que ejerció Hugo Chávez desde 1998 hasta 2013 cuando desaparece de la escena política con su muerte, dejando al país en la más profunda crisis política, social y económica de su historia republicana.

La descentralización dentro de los esquemas de reforma del Estado: enfoques teóricos

La descentralización político-administrativa ha dominado un espacio importante, casi central en la discusión política-económica de los países de América Latina por espacio de los últimos treinta años. El tema ha sido sometido a diversas fuerzas interpretativas que se han derivado a partir de posturas de orden ideológico, así como de los enfoques sobre el desarrollo económico social y humano se han mantenido. En el plano empírico la expresión del proceso desde lo oficial estuvo signada por la fuerza dominante proveniente de las explicaciones que se derivan de los procesos de acumulación que estuvieron presentes, desde la década de los años setenta.

Socialista Unificado de Venezuela, PSUV; Fuerza Armada Nacional Bolivariana) y a través de una arquitectura institucional inédita en la Venezuela contemporánea (Milicia Nacional Bolivariana). Estos aspectos permiten, al mismo tiempo explicar diversos factores clave a la hora de observar los resortes de poder del chavismo y la V República“ Mansilla, Blanco, Roberto (2004) <http://www.igadi.org/web/anali-seopinion/el-legado-de-chavez-estructuras-de-poder-e-institucionalidad-en-la-venezuela-post-chavista>

Respecto al tema económico que resulta en el disparador de los procesos de reforma, ajuste económico y reforma administrativa tal y como lo relaciona (Dos Santos T., 1991; 2010):” representante de la teoría de la dependencia ... a partir de 1967, se inicia una etapa de desaceleración del crecimiento económico en los países capitalistas centrales y comienzan a diseñarse recesiones de carácter internacional. Entre 1969 y 1971 ocurrieron las primeras manifestaciones de “estanflación” (la combinación de estancamiento e inflación)” el mismo autor para referirse la explosión de la crisis mundial económica desatada en 2008 refiere lo siguiente. “afirma que la misma “demuestra las dificultades del sistema capitalista de gestionar la economía, la sociedad y la cultura contemporánea.

Continúa el autor señalando, la gigantesca intervención estatal en curso no hizo más que reforzar los intereses privados y su capacidad de destrucción de la vida en la tierra: expansión de la pobreza, violencia social creciente, destrucción del medio ambiente y amenaza a la propia sobrevivencia de la humanidad, en tanto que las nuevas guerras son las manifestaciones de la crisis del sistema”(Dos Santos, T., 2010; 1).

Esa crisis, que luego se profundiza y regresa de manera cíclica ya entrada la década de los años dos mil, obligó a estas economías dependientes de los centros de producción mundial a operar cambios que favorecieran el funcionamiento de la economía globalizada, la salida a la crisis que esto supuso la reforma del Estado, con énfasis en estrategias de descentralización administrativas, respecto a esto el mismo autor para referirse la explosión de la crisis mundial económica desatada en 2008 refiere lo siguiente. “afirma que la misma “demuestra las dificultades del sistema capitalista de gestionar la economía, la sociedad y la cultura contemporánea. La gigantesca intervención estatal en curso no hizo más que reforzar los intereses privados y su capacidad de destrucción de la vida en la tierra: expansión de la pobreza, violencia social creciente, destrucción del medio ambiente y amenaza a la propia sobrevivencia de la humanidad, en tanto que las

nuevas guerras son las manifestaciones de la crisis del sistema”(Dos Santos, T., 2010; 1).

La descentralización político administrativa no es un elemento reciente en la dinámica y organización del Estado latinoamericano, lo que sí es cierto es, que la renovación del interés que se generó, así como las aspiraciones sobre los alcances e impactos de la misma que se han modificaron desde la década de los años cincuenta hasta la presente, “De hecho, mientras en los años 50 y 60 el término aludía a la planeación estatal y la administración pública, en los últimos quince años se entendió bajo “descentralización” un amplio espectro de reformas económicas, administrativas y, sobre todo políticas que apuntan a un ajuste de la regulación estatal frente a la sociedad”. (Haefner, 2000; 2)

Podríamos señalar que los cambios en cuanto a las expectativas sobre la descentralización se deben a las extraordinarias transformaciones experimentadas por la sociedad latinoamericana, que han ocasionado que los sistemas sociales de nuestros países hayan sido sometidos a un profundo proceso de “diferenciación social y funcional”, lo que ha implicado que hayan adquirido una creciente autonomía con respecto a los otros; haciendo en palabras de Haefner (2000), “poco plausible la clásica noción de la sociología ilustrada que, por ejemplo a través de la política es posible representar la unidad de la sociedad”, no será aventurado mencionar en esta instancia que el asunto de la descentralización como organización del poder y la administración, en tanto expresión de ese poder no puede comprenderse a partir de ecuaciones macroeconómicas, hay que comprenderla en sus dimensiones sociológicas, culturales y políticas.

Los discursos de la descentralización: un mismo concepto desde ideológicas contrarias

Se pueden identificar tres discursos o enfoques sobre la descentralización con respecto a la descentralización los mismos están integrados por elementos esenciales pero paradójicamente responden a concepciones ideológicas distintas, cabría preguntarnos, ¿cómo un mismo fenómeno puede ser reconocido por ideas antagónicas como el políticamente correctos?, ¿de dónde nace la diferenciación?, ¿son los elementos operativos empíricos donde encontramos las diferencias?, ¿cómo se expresan las relaciones de poder desde las diferentes concepciones que sobre la descentralización han sido cultivadas?

En el primero de los discursos se considera a la descentralización como un “medio para el desarrollo endógeno”; este discurso es sustentado por los denominados regionalistas o localistas, quienes plantean que la descentralización constituye la alternativa válida para la redemocratización de la sociedad, así como para la transparencia de las decisiones regionales o locales, lo que se lograría a través de altos niveles de participación social. Entre las figuras destacadas de esta tendencia destaca el economista chileno Sergio Boisier (1991, 2004^a, 2004b).

El segundo discurso, ha sido representado por los autores Jordi Borja (1987) y José Luis Coraggio (1997); quienes definen la descentralización como “un medio para una democratización popular”, llegando a constituir en un instrumento propicio para impulsar una suerte de democratización social desde las comunidades locales.

El tercer discurso, concibe la descentralización como “un medio para una reestructuración capitalista”, de aquí que se considere a este proceso como uno de los aspectos centrales de la reforma del Estado, que lo haga compatible con la restauración neocapitalista y con la globalización de la economía. Desde este punto de vista el problema estaría definido en que la reestructuración de la economía, la administración pública y la relación del Estado con la sociedad, requiere

de una organización social flexible y con presencia mundial. “Sería, en consecuencia, la expresión discursiva del proyecto neoliberal que tendrá como antecedentes primarios los aportes de Hayek²³ en la década del 40 y, que han tenido resonancia en organizaciones internacionales como el Banco Mundial y en el diseño de sus políticas para América Latina.

En primera instancia observamos que estos tres enfoques, se estaría significando que la descentralización comporta una intervención en la estructura político- administrativa con la finalidad de modificar la forma y el grado de regulación del Estado en determinados ámbitos políticos”. (Haefner; 2000). El extrañamiento o no del Estado como Actor político dibujaría un *spectrum* dentro del cual podrían valorarse los modelos más o menos atenuados de la regulación, es decir a partir de la regulación del Estado frente a la sociedad y su intensidad, podríamos definir el tipo y alcance así como el impacto transformador u conservador de los procesos de descentralización, esto en sí mismo plantea un reto metodológico que debe ser resuelto a los fines de considerar las variables expuestas hasta ahora para comprender y, diseñar y evaluar procesos de políticas públicas inmersas en procesos de modernización administrativas en el sector público.

²³ Hayek es representante de la Escuela Austriaca que es un conjunto de economistas (no necesariamente de nacionalidad austriaca) que enfatizan el poder organizativo de los precios por sí solos para ordenar la economía. Los economistas de la Escuela Austriaca se oponen a la intervención gubernamental en la economía y en Europa era una de las principales contraposiciones a la escuela de Cambridge. Algunos de sus principales economistas fueron Carl Menger, Ludwig von Mises, Friedrich von Wieser, Eugen von Böhm-Bawerk, para Hayek el sistema económico se explica por las acciones individuales que en su opinión son racionales. Hayek revisó el análisis marginalista, especialmente la parte dedicada al equilibrio. Hayek afirmaba que los precios en los mercados difunden información, siendo los precios una de las señales emitidas. Según Hayek el volumen de información es una causa de la superioridad del liberalismo económico, ya que es necesaria una cantidad de información menor necesaria y no disponible para llevar a cabo la planificación. De aquí a la importancia del mercado y la difusión de información a través de los precios.

Siguiendo con un esfuerzo preliminar para acotar una línea metodológica que guie una revisión teórica del asunto que nos ocupa, otra interrogante sería, siendo que hay diferencias de enfoques, ¿Dónde están esas diferencias y a que responden?; en este sentido de acuerdo a Haldenwang (1990), las diferencias en la explicación de la descentralización, deben ser buscadas, inicialmente en el papel regulador que suele atribuírsele, desde cada una de las posturas teóricas al Estado, con relación a los diferentes subsistemas que lo integran: es decir, sistema político-administrativo, sistema económico, y el sistema normativo-legitimatorio, partiendo de esta visión metodológica para entrar a comprender estas corrientes que dibujan las peculiaridades de la descentralización político-administrativa y del modelo de Estado que de este surge, pasamos a revisar los enfoques señalados.

El enfoque Neo-liberal: de la esfera pública a la individual-privada

Este enfoque se centra en la búsqueda de la eficiencia²⁴, para lo cual sería necesario la reducción del tamaño del Estado y su descentralización, concentrándolo en espacios estratégicos para el desenvolvimiento de la economía, asignándole al mismo un papel garante de las condiciones (legislación, ejecución de políticas) que posibiliten el crecimiento de la economía de mercado, esta visión se complementa

24 Expresión usada en el contexto de la administración, organización de la Empresa, negocios y gestión. El concepto de Eficiencia, en economía, es diferente al de Eficiencia técnica que se utiliza en otras ciencias: no se trata de la maximización del Producto por unidad de energía o de materias primas, sino de una relación entre el Valor del Producto y de los Recursos utilizados para producirlo. La Eficiencia Económica pone de relieve entonces la relación entre el Costo y el Valor de lo producido. Se habla de estar en la frontera de Eficiencia cuando se llega a la maximización del Valor a un coste dado, siempre y cuando lo producido tenga Demanda en el Mercado. En inglés *efficiency*. Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores. Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.

mediante el fortalecimiento del sector privado nacional y muy particularmente el internacional en los campos productivo y de servicios.

El neoliberalismo además de plantear una reforma económica busca introducir cambios de carácter estructural- institucional, de allí que se plantea la reforma del Estado aspectos inherentes a la transformación de la sociedad, basado en el interés del individuo como centro o motor del devenir político. Se plantea el tránsito de la esfera pública a la privada, de allí la necesidad de reformar del sistema político y del régimen jurídico puesto en marcha en América Latina durante las décadas de los ochenta y noventa (nuevas constituciones, reformas constitucionales y una profusa legislación en materia económica y social), todo esto ha supuesto tres retos inmediatos: el Estado tiene un nuevo protagonismo (un nuevo papel), las fuerzas políticas una reorganización ideológica, y a los ciudadanos a enfrentar las nuevas condiciones laborales y económicas. La esfera privada se convierte en el espacio de construcción de la sociedad política partidaria, sindical o gremial, lo que se centra en el desarrollo y la producción del individuo.

De acuerdo a la lógica de este enfoque, la crisis estaría en las características organizacionales-administrativas y económicas asumidas en los países del tercer mundo por parte del Estado, en tanto que estos han concentraron un número creciente de funciones centralizadas en su estructura o sub-sistemas políticos-administrativos, lo que Cavarozzi (1991, 1999)²⁵ ha denominado “Matriz-Estado-Céntrica”.

Es decir que, la reforma descentralizadora se intenta para aumentar la eficiencia global del sistema, por medio del desmantelamiento de la regulación estatal. El argumento principal es que, junto con el crecimiento demográfico y la aceleración de la urbanización,

25 Las sociedades de América Latina desde el período de entreguerras se articularon dentro de lo que puede llamarse una “matriz estado céntrica” (Cavarozzi, 1991). Este concepto analítico hace referencia al lugar central ocupado por el Estado, y la política en las sociedades latinoamericanas durante la etapa que podemos caracterizar como el “proceso de desmercantilización”.

se llega a una inflación de demandas distributivas dirigidas al Estado; las que van acompañadas de una incapacidad administrativa (incapacidad de ampliación eficiente del aparato burocrático), lo que conduce a una inflación regulativa (con deterioro concomitante de la calidad de los servicios) y se llega, así a una crisis del presupuesto estatal (Haefner, 2000)

Ello devino en un cúmulo de demandas provenientes de intereses policéntricos, que no han encontrado respuestas oportunas producto de la hipertrofia burocrática del Estado y por la existencia de mecanismos normativos inflexibles, es así como el carácter distributivo por arte del Estado en cuanto a la formulación y asignación presupuestaria, es vista como un problema de ineficiencia administrativa; es decir que el Estado ha procedido ineficientemente en este aspecto, ello acompañado por la “politización” y planificación de la economía, situación que sería resuelta mediante el proceso de descentralización administrativa, en tanto a que esta ayudaría al establecimiento de relaciones más flexibles y cercanas a los demandantes (actores-ciudadanos) menos dependientes de la burocracia estatal.

Las nuevas relaciones apuntan hacia los ciudadanos y el sector privado empresarial (esfera privada), para la construcción de un Estado eficiente y privatizado. Estas relaciones han de darse desde la óptica neoliberal, en el marco de una organización político-administrativa descentralizada, cuyos objetivos son diseñados desde las instancias gubernamentales y mediatizados por el mercado, para lo que sería necesaria una distribución horizontal del poder, todo ello en medio de una internacionalización creciente de la economía. El proceso de descentralización tiene un sentido instrumental (medio para) para las decisiones políticas y económicas en la tarea de redimensionar el aparato público y direccionar su acción para el logro de la eficiencia.

Una de las vías para cumplir con el objetivo de reducir las dimensiones del Estado. La privatización y sus formas cercanas, como las concesiones de servicios, autorizaciones del funcionamiento de

empresas privadas, mediante *outsourcing*, tercerización y otras formas, contribuyeron a ese objetivo, reduciendo el área de influencia del Estado sobre la economía y la vida social en general, transfiriendo funciones y facultades a los particulares. Para quienes los promotores de programas de privatización en América Latina han concebido a este proceso como una fuente importante de recursos para el fisco, con lo cual el Estado aliviaría las restricciones presupuestarias del sector público.²⁶

Desarrollo Endógeno: ¿lo local vs. lo global?

El desarrollo endógeno puede interpretarse como una acción política que implica “la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local” (Garofoli; 1995). Es así entonces que la descentralización desde esa perspectiva endógena es vista como...

... una respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a la ausencia de canales de participación política y ciudadana (Haefner; 2000).

26 Un balance positivo elaborado desde las posiciones pro-privatización en América Latina se describe a continuación “La privatización en América Latina empezó más temprano, se difundió más y con mayor rapidez que en cualquier otra parte del mundo en desarrollo. En la década de 1990, los ingresos acumulados provenientes de la privatización en 18 países latinoamericanos alcanzaron el 6% del PIB. De 1990 a 2001, la inversión privada sólo en infraestructura llegó a US\$361.000 millones. Se vendieron más empresas y de mayor tamaño en la región y se obtuvieron más ingresos que en casi cualquier otra región del mundo. Sin embargo, la privati-

Desde esa óptica la descentralización (como salida a la crisis del Estado centralizado) es concebida como la viabilidad para crear una institucionalidad que permita mayor participación de la ciudadanía, facilitando la relación y solución a los problemas de la población en aquellos espacios (públicos) geográficos donde estos se producen. Desde este punto de vista, la descentralización sería un instrumento para la democratización del Estado, y constituiría uno de los factores indispensables para la modernización de la administración pública.

Para los teóricos del desarrollo, la crisis estaría determinada por ausencia de mecanismos sociales concertados para la participación ciudadana, desde el punto de vista de los neoliberales estaría en: la excesiva participación del Estado en los asuntos que son públicos, es decir del interés de los ciudadanos para individuos, la centralización de funciones y una alta regulación en el ámbito económico, lo que ha redundado en las tareas distributivas del bienestar que ha imposibilitado que se desarrollen mecanismos tendientes para que la distribución se resuelva mediante un libre desenvolvimiento del intercambio en el mercado, desarrollando un Estado ineficiente y por ende generador de la crisis. De tal forma que, el objeto de la descentralización desde esta óptica estaría en la (forma institucional) estructura funcional centralizada del Estado, y las falencias que impiden una adecuada articulación para resolver bajo esquemas de eficiencia, la elaboración y ejecución de políticas públicas.

Deteniéndonos en estas líneas generales que sirven para comprender la visión neoliberal de la descentralización como salida al problema del diseño y ejecución del Estado, tendríamos que reconocer que las demandas de los ciudadanos al Estado, para la mejora en

zación no ocurrió por igual a lo largo de la región y son muy grandes las diferencias entre países. Los sectores privatizados y el potencial de mayor privatización dependen del país y parecen no estar vinculados a variables puramente económicas, sino a la capacidad institucional y a la fuerza de la ley. Aun así, el historial general de las privatizaciones es positivo y contrasta con la idea corriente de que la privatización es negativa para las sociedades. Lora, Eduardo (2008).

los servicios públicos no parten de necesidades individuales, como ocurre con las demandas que los clientes hacen a las empresas privadas; en el caso de la administración pública, las demandas provienen de necesidades colectivizadas, que en definitiva derivan en procesos políticos y que implican contradicciones y general una conflictividad.

De tal manera que las respuestas a demandas de orden social no pueden descansar exclusivamente sobre criterios de eficiencia económica²⁷, es así por ejemplo, que la asignación presupuestaria no puede efectuarse bajo esquemas exclusivamente de cálculos costo-beneficio, se requiere de la consideración costos en el orden político y social, de acuerdo a las obligaciones que el Estado tiene como garante de derechos fundamentales. De tal manera que dentro de esto debemos remitirnos al tema de la evaluación de la política, que en definitiva sugiere las acciones que deben ser llevadas a cabo para lograr la eficiencia de la administración y finalmente del Estado.

Si aceptáramos que las demandas provenientes de la sociedad y que estas no solamente de orden individual, (al estilo del mercado), estaríamos aceptando que estas demandas por descentralización venidas del colectivo y no de élites, tendrían menos posibilidades de ser descentralizadas²⁸, tal y como lo señala Haldenwang (1990: 65),

27 Entendemos aquí el concepto de eficiencia como expresión usada en el contexto de la administración, empresarial, gerencia y gestión. El concepto de e, en economía, es diferente al de e técnica que se utiliza en otras ciencias: no se trata de la maximización del por unidad de energía o de materias primas, sino de una relación entre el Valor del Producto y de los r utilizados para producirlo. La eficiencia pone de relieve entonces la relación entre el Costo y el Valor de lo producido. Se habla de estar en la frontera de Eficiencia cuando se llega a la maximización del Valor a un coste dado, siempre y cuando lo producido tenga demanda en el mercado.

28 Quizás ello explique dentro de otras cosas, el carácter selectivo que el proceso descentralizador tuvo en Venezuela, mediante el cual competencias de infraestructuras al servicio de la economía se han desarrollado con mayor vigor que aquellas de interés colectivo como la salud, educación etc. (Córdova, 1997). En el caso colombiano el nivel de desarrollo del gobierno local es más antiguo que el venezolano y reviste a partir de allí características particulares muy acotadas a los niveles subna-

“para los neoliberales una exitosa descentralización es el resultado de procesos de negociación entre élites interesadas dentro de instituciones adecuadas”. Se niega así la importancia de estructuras y relaciones sociales y de los esquemas de dominación, así como los mecanismos de regulación de conflictos dentro de la élite”.

El enfoque Neo-Estructuralista

Este enfoque teórico descansa, en principio, sobre las contribuciones hechas por la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las tesis de la polarización socioeconómica de las regiones (F. Perroux, J. Boudeville A., Hirschman, G Myrdal, Friedman)²⁹.

La concepción o corriente neo-estructuralista identifica dos dimensiones la una de orden internacional y la otra nacional para explicar la crisis del Estado. En el plano internacional, de acuerdo a esta visión a partir de los niveles de endeudamiento externo alcanzados por los países de América Latina se ha limitado los espacios políticos para dar respuestas a una serie de compromisos generados a partir del endeudamiento, lo cual condujo al establecimiento de procesos de

cional y municipal, en Venezuela a la descentralización se desarrolló básicamente hasta el nivel subnacional en las materias mencionadas, para ampliar en el caso colombiano Véase Blanquer Jean Michel y Dario Fajardo Montaña, Dario (1991). La Descentralización en Colombia. Institut français d'études andines, Universidad nacional de Colombia. Disponible en <http://books.openedition.org/ifea/1956>. (Fecha de consulta 15/05/2016).

29 Boudeville, J.R. (1966) Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh U.P.; Hirschman, A.O. (1958) The Strategy of Economic Development, Yale University Press. Hirschman, A.O. (1963) The strategy of economic development, Yale University Press (La strategia dello sviluppo economico, La Nuova Italia) (EC, XLIV, 53A); Hirschman, A.O. (1983) Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo (curato da A. Ginzburg), Rosenberg & Sellier, Torino. (EC, XLIV, 238); Myrdal, G. (1957) Economic theory and underdeveloped regions, London, G. Duckworth. (EC, XLIV, 54); Perroux, F. (1950) “Economic space: theory and applications”, Quarterly Journal of Economics, Perroux, F. (1955) La notion de pole de croissance, Economie Appliquée, n. 1-2.

ajuste económico. Es decir que el endeudamiento con agentes internacionales condujo a ajustes por factores externos convirtiéndose en un círculo vicioso que terminó por afectar la gobernabilidad.

En el plano nacional o interno, se hace referencia los países de América Latina vivían una crisis de distribución y pérdida de legitimidad, lo cual se manifiesta en una creciente polarización socioeconómica, que afecta a unas regiones más que a otras, Este estado de cosas disminuye la capacidad de ajuste social del Estado, empeorando la capacidad de distribución y estableciendo una mayor centralización de recursos. Políticamente ello condujo al establecimiento de modelos gubernamentales autoritarios, en una primera fase de derecha para luego da paso a propuestas alternativas formalmente democráticas, pero de sesgos autoritarios, como el avance de una izquierda desde finales de la década de los años ochenta hasta bien entrado la segunda década de los años 2000.³⁰

Todo ello, según la perspectiva neo-estructuralista, genera una aceleración y profundización de la crisis de legitimidad del Estado, por el aumento de presiones y demandas provenientes de la periferia, regiones etc. Una característica señalada como central, para que se genere esa crisis, es la centralización como principio de organización administrativa del Estado en la época de la construcción del Estado

30 Aún en 16 años del siglo XXI, los enfoques de desarrollo al que asistimos hoy en la región encontramos que los modelos políticos y jurídicos sobre los que se sostienen nuestros estados no han podido resolver los problemas de desarrollo. “que, Aunque las críticas han llovido sobre distintos aspectos del paradigma dominante, el grueso se ha centrado en la falta de correspondencia entre los modelos económicos, sus prescripciones de política económica y la realidad del funcionamiento de las economías de mercado, sobre todo a la luz de los cambios en el sistema financiero de las últimas tres décadas²². De manera más particular, se critica el excesivo peso de la técnica, de la formalización y de la elegancia matemática en detrimento del realismo y la aplicabilidad de los modelos a las condiciones del mundo real” (Pérez Caldentey, Esteban; 2015:45) en Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas

de bienestar, lo que produjo un proceso de fragmentación y establecimiento de desigualdades regionales por la falta de control en crecimiento de esas periferias o regiones.

La crisis de endeudamiento limita los espacios hacia fuera y obliga al costoso proceso de ajuste; la crisis de distribución causa polarización socioeconómica que afecta más a algunas regiones que a otras. Por consiguiente, el régimen pierde legitimidad y la presión política de la periferia sube, lo que ocasiona incapacidad de las instituciones tradicionales de encarar los nuevos conflictos sociopolíticos. La incapacidad institucional se debe, en buena parte, a la sobre-centralización del Estado. Las estructuras centralizadas se justificaron en el pasado por la creación del Estado de Bienestar y por el proceso de modernización económica, pero han perdido su vigencia (Haefner, 2000).

La propuesta de los neo-estructuralistas se basa en la racionalización de la regulación del Estado, a diferencia de los planteamientos neo-liberales que plantean el desmontaje de la misma; el criterio es las efectividades aquí donde la descentralización aparece como un mecanismo para lograr este objetivo.

Los neo-estructuralistas definen dos tipos de descentralización; descentralización administrativa y descentralización política (Haldenwang, 1990) desde el plano económico la misma operaría en la superación de las diferencias y/ desigualdades regionales, en el plano administrativo la descentralización lograría la flexibilidad necesaria para lograr la efectividad requerida; en el plano político, facilitaría crear un conjunto de estructuras representativas para la canalización de las demandas generadoras de conflictos, y al mismo tiempo crear una importante capacidad de presión institucional para el logro de una más equitativa distribución.

Para Curbelo (1996 cit. por Haefner 2000) “existen razones *prácticas y normativas* que justifican la descentralización. Entre las primeras pueden incluirse razones *administrativas* tendientes a mejorar

el funcionamiento del sistema administrativo y burocrático; razones *políticas* para mejorar la estabilidad del sistema, movilizar el apoyo de los ciudadanos, y reforzar el control social; objetivos de *desarrollo económico* que movilizan los recursos locales y adecuan las actuaciones públicas a las circunstancias concretas; y la satisfacción de *valores básicos* tales como participación, democracia y autosuficiencia”.

Una de las críticas que se le formulan al proceso de descentralización en el caso venezolano es el desarrollo asimétrico que las regiones han observado los últimos años del siglo XX, son interesantes los planteamientos formulados por Lechner (1992; 84) cuando introduce el concepto de fragmentación como fenómeno en desarrollo paralelo a la globalización en tal sentido señala “El fin de siglo está marcado por una gran tensión el doble proceso de globalización y fragmentación. Por un lado asistimos a un proceso acelerado de globalización económica... por otro lado observamos una no menos poderosa tendencia a la fragmentación. Se acentúa la segmentación económica entre los países, pero más grave aún es la aceleración de desintegración al interior de cada país...la segmentación se hace más rígida, dificultando mecanismos de movilización social.

El enfoque Neo-Marxista

La descentralización es planteada desde el enfoque neo-marxista como parte del ajuste económico y reproducción de la dominación por medio de la privatización. La privatización en nuestros países de América Latina se ha convertido en una variable íntimamente asociada a la descentralización, ella se ha expresado desde diferentes formas, desde las concesiones hasta las autorizaciones de operación de empresas en las infraestructuras y servicios descentralizados, la privatización se convierte en una variable asociada al proceso de descentralización en aquellas estructuras de gran potencial económico ubicadas en las regiones, es un medio para la reducción del área de influencia del Estado sobre la economía y la vida social en general, ello

mediante la transferencia de funciones y facultades a los particulares. Para quienes han promovido los programas de privatización en América Latina y particularmente en Venezuela, este proceso representa una fuente importante de recursos para el fisco, con lo cual el Estado aliviaría las restricciones presupuestarias del sector público.

Esta relación entre descentralización y privatización desde la óptica teórica, está asociada con la crítica formulada por el neoliberalismo al papel regulador adoptado por el Estado benefactor (*Welfare State*) que se desarrolló como mecanismo legitimatorio de los regímenes en la región³¹. Una buena parte de la concepción neoliberal del Estado moderno se construye sobre la base de la reducción del ámbito regulador del mismo, es decir, reducir su actividad a un papel rector, orientador de las actividades, delegando la ejecución de la política al sector privado y a un tercer sector conformado por los ciudadanos. Esta delegación ha presentado varias formas, en la que la privatización ha representado el camino que garantizaría a los nuevos esquemas de administración pública la concreción de la eficiencia como criterio de dirección supremo.

El enfoque neo-marxista ubica el problema en el contexto histórico particular que los países en vías de desarrollo están viviendo, producto de la reestructuración económica mundial, o lo que se conoce como la nueva fase de acumulación. Esta situación ha conducido a que los países avancen en la aplicación de ajustes socio-económicos, ello con el propósito de solventar la crisis que según los neo-marxistas tienen dos caras:

Una de efecto hacia fuera cuál es el endeudamiento, y la otra hacia dentro que se manifiesta una crisis presupuestaria que imposibilita cumplir con las demandas de orden social que se ven multiplicadas como resultado del efecto excluyente que la puesta en marcha de las estrategias de ajuste macroeconómico.

31 El neoliberalismo, es una reelaboración de la ideología liberal, realizada fundamentalmente por autores centroeuropeos y estadounidenses a lo largo del siglo XX.

Como resulta de estos ajustes se han deteriorado las relaciones entre el Estado y la sociedad en general, ocasionando pérdida de legitimidad del Estado ante una sociedad movilizadada, como salida a estos conflictos se propone y ejecuta la modernización del Estado, cuyos objetivos desde el plano formal los encontramos en la democratización y relegitimación del Estado, produciendo este proceso el incremento de nuevas formas de articulación de demandas y un creciente aumento de la movilidad social

En los enfoques neo-marxistas, la descentralización es una respuesta para estabilizar el sistema frente a las tensiones provocadas por el ajuste económico, por la reproducción de la dominación política por medio de la privatización, por la modernización y por la fragmentación de la práctica política. El argumento correspondiente es que, en la nueva fase de acumulación, los países dependientes viven fuertes presiones de ajuste, con una doble dinámica: por un lado, deben manejar la crisis de endeudamiento hacia fuera y la crisis presupuestal hacia adentro; por otro lado, se vuelven críticas las relaciones entre Estado y sociedad, pues los instrumentos de la intervención estatal se muestran insuficientes, irracionales o demasiados costosos. Esta crisis se trata de solucionar con la llamada modernización del Estado, proceso que conlleva pérdidas de legitimidad y nuevas formas de articulación de intereses que, en parte, escapan del control del Estado.

El neoliberalismo ha encontrado su expresión expansiva a través del paradigma de la globalización, en una suerte de visión mundial del problema de producción y consumo de bienes y servicios, en un mundo sin fronteras, ni historia pero privatizado, tal y como lo expresa Saxe_Fernandez, “ El hecho es que por doquier se asume, axiomáticamente, que el proceso de globalización se despliega con todo vigor en el mundo contemporáneo y que representa un estadio cualitativamente nuevo en el desarrollo del capitalismo, sin mayor indagación sobre los órdenes de magnitud de las variables involucradas, se asume que ha surgido o está surgiendo una economía global en la que resulta irrelevante e irrealizable cualquier proyecto nacional de desarrollo: que una pretensión tal no sólo es un arcaísmo, sino que ni vale la pena intentarlo por ser una futilidad ante incontrolables fuerzas del mercado global y el poder omnímodo de nuevos entes “no- estatales” que dirigen su dinámica: las corporaciones “transnacionales” (Saxe_Fernández; 1997:41).

Como reacción, se vienen ofreciendo nuevas posibilidades de participación: esto se llama democratización del régimen.

Referencias bibliográficas

- Boisier, Sergio (1991). “La descentralización un tema difuso y confuso”. En NHOLEN DIETER (comp.) *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Edit. Nueva Sociedad. Caracas.
- Boisier, Sergio. (2004a). *Desarrollo Endógeno: ¿Para qué?, ¿Para Quién?: El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo*. Disponible en http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf (Fecha de consulta 15 de marzo de 2015).
- Borja, Jordi (1987). *Descentralización una cuestión de método*. En *Organización y descentralización municipal*. EDUBA, Buenos Aires, Argentina.
- Boisier, Sergio (2004b). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. En *Revista Eure*. (Vol. XXX Nro. 90). Santiago de Chile, Chile.
- Blanquer Jean Michel y Dario FajardoMontaña, Dario (1991). *La Descentralización en Colombia*. Institut français d'études andines, Universidad nacional de Colombia. Disponible en <http://books.openedition.org/ifea/1956>. (Fecha de consulta 15/05/2016)
- Cardoso, E. y Helwege, A. (1992), *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Campero Cárdenas, Gildardo (1982).” *La reforma administrativa en América Latina*”. Instituto Nacional. Asociación internacional de Administración Pública, Asociación de Derecho Administrativo y Administración Pública. México
- Cavarozzi, Marcelo (1991). “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”. Nueva Época. *Revista de Estudios Políticos* Nro. 74.
- Cavarozzi, Marcelo, Abad, Juan (1999). “Del problema del Estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión”. En *Revista Sociedad*, Universidad de Buenos Aires, disponible http://www.politica.com.ar/Estado_y_globalizacion/probl_gob_cavarabal.htm, Buenos Aires, Argentina.

- Coggiola, Osvaldo (2007). “América Latina Siglo XXI, “Una Revolución en Marcha”. Colección E.O. Julio 19 de 2014. Biblioteca Emancipación Obrera. Guillermo Molina Miranda. Disponible en https://issuu.com/guimo55/docs/libro_no._917._am__rica_latina_sigl. (Fecha de consulta 11/10/2015)
- Coraggio, J. L.(1991). “Las dos corrientes de la descentralización en América Latina”. Cuadernos de CLAEH, N°. 56, 2ª serie, año 16, N°. 1, Uruguay.
- Coraggio, J.L.(1997). La descentralización. Un día después. Buenos Aires, Argentina.
- Córdova Jaimés, Edgar (1997). “La descentralización del sector portuario en Venezuela”. En Revista Cuestiones Políticas, Nro. 20, Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Cunill, Nuria (1991). Participación Ciudadana. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Caracas, Venezuela.
- Cunill, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Caracas, Venezuela.
- De Mattos, Carlos. (1989 a). “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”. En Cuadernos del CLAEH, N°. 51, Montevideo, 1989.
- De Mattos, Carlos (1989 b). “Falsas Expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción” En Nueva Sociedad, Nro.104, Noviembre-Diciembre, Caracas, Venezuela.
- Dos Santos, Theotonio (1992). “El auge de la economía mundial 1983/1989. Los trucos del neoliberalismo”. En Nueva Sociedad, Nro. 117, Caracas, Venezuela.
- Dos Santos, Theotonio. (2010). “La entrada del capital internacional no es factor fundamental para el desarrollo de América Latina” Entrevista personal Miércoles 6 de octubre del 2010. Fernando Arellano Ortiz (CRONICON, especial para ARGENPRESS.info. Disponible en <http://pabloraulfernandez.blogspot.com.co/2010/10/entrevista-con-theotonio-dos-santos-la.html>. (Fecha de consulta 07/06/2014)
- Garofoli, Gioacchino (1995). “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. En Vergara, Patricio Vergara (2004). ¿Es

- posible el desarrollo endógeno en territorios pobres y socialmente desiguales?, en *Ciencias Sociales Online*, Septiembre, Vol. III, No.1, disponible <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/01/vergara-es-posible-el-dasarrollo-endogeno-en-territorio-pobres.pdf>. Universidad de Viña del Mar, Chile
- Haefner, Carlos (2000). “La Descentralización y la planificación del desarrollo Regional ¿ ejes de la Modernización de la gestión pública?. Algunas notas sobre su discusión”. En *Revista Mad. Nor.* 3. Septiembre 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile.
- Haldenwang, Christian.(1990) “Hacia un concepto politológico de la Descentralización del Estado en América Latina”. En *Revista EURE*, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. XVI, Nro. 50, Diciembre, Santiago de Chile, Chile.
- Lasagna, M y Cardenal, A.S. (1998), “Desarrollo y reforma política en América Latina: la agenda pendiente”, en *Instituciones y Desarrollo* 1, pp.103-142.
- Lechner, Norbert (1992). “El Debate sobre el Estado y el Mercado”. En *Nueva Sociedad*. Nro. 121, Septiembre-Octubre. Caracas, Venezuela.
- López Maya, Margarita y Lander, Luis. (2000). “Ajustes, Costos Sociales y Agendas de los Pobres en Venezuela: 1984-1998”. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Nro. 3, Septiembre –Octubre, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UCV, Caracas Venezuela.
- López Maya Margarita & Panzarelli Alexandra (2013). “Populism, Rentierism, and Socialism in the Twenty-First Century: The Case of Venezuela en Carlos de la Torre y Cynthia J. Arnson, *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. EEUU, The Johns Hopkins University Press.
- Lora, Eduardo (2008). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. Washington, Mayo, Ediciones, DC, USA.
- Mansilla, Blanco, Roberto (2004). “El legado de Chávez: estructuras de poder e institucionalidad en la Venezuela post-chavista “Disponible en <http://www.igadi.org/web/analiseopinion/el-le>

gado-de-chavez-estructuras-de-poder-e-institucionalidad-en-la-venezuela-post-chavista (Fecha de Consulta 17/1/2015)

Pérez Caldentey, Esteban (2015). Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre (Neo) Estructuralismo y las corrientes heterodoxas. CEPAL. Washington, USA. Disponible en http://archivo.cepal.org/pdfs/SummerSchool/SS2014/LecturaRecomendada_Esteban_Perez_Caldentey_Capitulo_I_Una_coyuntura_propicia_para_reflexionar_SS2014.pdf (Fecha de Consulta 15/12/2015)

Schweinheim, Guillermo (2005). “Un Enfoque Institucional de la Reforma Administrativa”, Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, XVII Seminario Nacional de Presupuesto, Buenos Aires.

Saxe -Fernández, Jhon (1997). “Globalización y regionalización: ¿nueva etapa capitalista?”. En Cultura y Política. No. 8, Primavera, Universidad Autónoma de Metropolitana de Xochimilco, México, D.F., México.

Younes Moreno, Diego (2004). Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

CAPÍTULO III

**Democracia y economía ¿Pivotes del proceso de
Reforma del Estado?**

*“Si hubiera una nación de dioses,
éstos se gobernarían democráticamente;
pero un gobierno tan perfecto no es adecuado para los hombres”
Jean Jacques Rousseau*

El proceso de descentralización político-administrativa marcó un espacio importante de las transformaciones ocurridas en la región latinoamericana desde finales de la década de los años ochenta hasta mediados de los noventa, casi once años de transformaciones políticas y administrativas que intentaron revertir el modelo administración centralizada de poder instaurado en el marco del régimen burocrático populista.

Un caso ilustrativo es el de Venezuela, debido a las características que otorgaron años de estabilidad económica y expansión de la administración pública que signaron los primeros veintidós años de la democracia fueron la oportunidad para el establecimiento de mecanismos de legitimación del sistema y de sus principales actores políticos (Partidos políticos), aquellos que dominaron la escena hasta mediados de los años noventa. Al producirse los cambios en la dinámica económica y las exigencias por un rumbo distinto en la estructuración de los mercados y sus fronteras, el tanto el modelo centralizado de administración pública entra en crisis y se hace imposible que mediante que se dé respuesta a las exigencias de la economía reinante y la multiplicación de las demandas por efecto de las nuevas condiciones económicas.

Que instalaron una crisis que golpeó la democracia más estable de la región y el modelo de inclusión social más intenso. Es allí cuando toma verdadera “importancia política” el tema de la reforma del Estado y particularmente la descentralización político administrativa, más de la administración pública venezolana.

El proceso iniciado formalmente con la posibilidad de elegir a los gobernadores de los Estados mediante elecciones populares y la creación de la figura del Alcalde en los municipios, y posteriormente el traspaso de competencias exclusivas y concurrentes a un número determinado de Estados ha cooperado ciertamente a introducir una dinámica importante en la organización de la administración pública y el ejercicio del poder con matices y características determinadas, ha redundado en una mayor eficiencia administrativa pero no así en una mayor democratización del Estado, por lo que el proceso debe ser rediscutido y retomarse urgentemente dentro de una agenda que pretenda un cambio significativo en la relación del Estado y la ciudadanía, no es posible lograr mayor participación y lograr más acceso a servicios sociales en un Estado centralizado³².

Sin embargo consideramos que la descentralización político-administrativa que posee un enorme potencial para lograr la democratización, e introducir mejoras en la administración pública y un acercamiento entre los ciudadanos y el Estado este sentido señala Jordi Borja (citado por De Mattos, 1989:119), “la descentralización político-administrativa es un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria” (Borja, 1987 cit. por De Mattos, 1989: 119).

32 La aprobación de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (13/04/89) y de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (15/06/89), que condujeron a la elección de alcaldes y gobernadores en diciembre de 1989, en actos previos a la aprobación del instrumento jurídico que normaría el proceso descentralizador (la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público –LOD-), el 28/12/89.

En Venezuela, se inicia un interés verdaderamente político por los procesos de reforma del Estado a finales de la década de los años ochenta, cuando la crisis económica inicio a mostrar sus signos más visibles en el país, y a hacer mella en los mecanismos que facilitaban que el sistema de partidos y la administración continuarán generando respuestas que producían su legitimidad antes sus clientes, situación que resultaba requisitoria para que el poder se re produjera. Es así como se creó la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado), con la misión de preparar el esquema para avanzar en un proceso de transformación del Estado donde la descentralización político administrativa constituiría una de los proyectos centrales, la elección de los gobernadores y alcaldes, se constituyó en el primer paso para proveer el piso político a las posteriores transferencias de competencias a los Estados, proceso que se inició en los estados Zulia y Carabobo³³ mediante el traspaso de los puertos respectivos, así como de determinado número de competencias concurrentes a ciertos estados.

Este proceso se lleva a cabo en el marco de un conjunto de políticas de ajuste macro económico tanto a nivel fiscal como monetario,

33 El estado Zulia es una de 23 las entidades federales de Venezuela, ubicada en la Región Zuliana al extremo noroccidental del país. Su territorio rodea el lago de Maracaibo (14 mil Km²), el cual es la masa de agua más extensa de América Latina. La cuenca lacustre abarca una de las más grandes reservas de petróleo y gas del continente americano. Su capital es la ciudad de Maracaibo. Tiene una extensión geográfica de 63.100 km² lo que representa el 6,89% del territorio nacional. Posee una población estimada para el año 2015 según el Instituto Nacional de Estadística de 3.704.404 de habitantes, lo que lo convierte en el estado más poblado de Venezuela. El estado Carabobo de Venezuela está ubicado en el centro- norte- costero de Venezuela, en la Región Central del país, al filo de la Cordillera de la Costa. Su capital es la ciudad de Valencia. Tiene una extensión geográfica de 4650 km² lo que representa el 0,5% del Territorio Nacional. Posee una población estimada para el año 2015 de 2.872.982 de habitantes según el Instituto Nacional de Estadística, lo que lo convierte en el 3.er estado más poblado de Venezuela después del Estado Zulia y del Distrito Capital, además es el que registra el mayor y más rápido crecimiento económico, urbano e inmobiliario del país.

que se expresaron en un conjunto de medidas conocidas como paquetes económicos, que ocasionaron una significativa movilización ciudadana en protesta por los resultados de exclusión social que se produjeron como consecuencia de la puesta en marcha de estos ajustes económicos, que terminaron por deslegitimar a los actores políticos y al modelo de democracia que se desarrolló en Venezuela a partir del 23 de enero de 1958, y que abrieron las puertas a los cambios políticos transitados y que dieron el triunfo electoral en 1998 al comandante Hugo Chávez Frías en la presidencia de la República.

La descentralización resulta en un fenómeno de complejidad política, no sólo por las interrelaciones que se derivan desde lo interno del fenómeno, sino también por su impacto, lo cual impone un análisis multivariable del mismo que colabore a la superación de los enfoques teóricos que han dominado el debate y las propuestas para la organización y manejo del Estado.

Una de las limitaciones para el estudio de la descentralización, ha estado en el conocimiento teórico a través del cual se ha intentado explicar dicho proceso. El abordaje teórico de la descentralización ha privilegiado, el interés en lo “jurídico y normativo-organizacional-institucional”, por encima de enfoques teóricos, en los cuales aspectos relacionados con la estructuración de mecanismos socio-políticos son de importancia para comprender un fenómeno cuya estructura toca directamente las formas de organización y valores de la sociedad. Son muy difundidos los enfoques que intentan, de forma limitada a nuestro juicio, explicar el problema desde la mera elucubración extraída de las concepciones gerenciales modernas, estrechamente comprometidas con los procesos de reestructuración económica y con limitaciones para lograr explicaciones integrales que den cuenta de la amalgama de variables entretrejidas en el plano de la sociedad.

Es así como consideramos que un esfuerzo por comprender plenamente la descentralización, debe ser abordado como un fenómeno de orden político, más allá de la pretendida y falsa dicotomía políti-

ca-administración; en este sentido seguimos a Vilas, cuando señala “La reforma del Estado debe enfocarse e interpretarse ante todo en su sentido político más profundo; vale decir, en lo que ella comporta de efecto y resultado de los cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y económicos tanto a nivel doméstico como regional e internacional y que significan cambios de y en los grupos que expresan en el Estado y sus políticas y, que encuentran en aquél y en éstas, medios privilegiados para promover sus intereses y objetivos” (Vilas, C., 1997: 150).

Consideramos que a partir del acuerdo que el referido proceso comporta un problema complejo, para ello proponemos tres ejes mediante los cuales consideramos pueden explicar el fenómeno, estos tres ejes son relaciones de la descentralización con: la economía lo cual pasa por los procesos de privatización y sus diversas formas, su relación con la democracia y el establecimiento de mecanismos o canales para la realización del poder y una última relación representada por la eficiencia, que se explicaría mediante la incorporación del instrumental gerencia y la creación de una institucionalidad que permita que dicho modelo de gerencia pública pueda funcionar.

La relación descentralización-economía

El proceso de descentralización constituyó un elemento instrumental de las propuestas que se derivaron de los procesos de ajuste económico que experimentó América Latina, en las décadas de los años ochenta y noventa.

Para que dichos procesos de ajustes económico se realizaran se requería de un Estado eficiente y privatizado, así como del establecimiento de nuevas relaciones políticas entre el Estado, el sector empresarial y los ciudadanos. Desde la óptica neoliberal, dichas relaciones deberían ocurrir en el marco de una organización político-administrativa descentralizada, cuyos objetivos son diseñados desde las instancias gubernamentales, mediatizados por el mercado y ciertos

grupos de interés clave, para lo que sería necesaria una distribución horizontal del poder, todo ello en medio de una internacionalización creciente (globalización). El proceso de descentralización tiene un sentido instrumental para las decisiones políticas y económicas en la tarea de redimensionar el aparato público y direccionar su acción para el logro de la eficiencia.³⁴

Seguimos a De Mattos (1989) cuando señala lo siguiente: desde la óptica neoliberal, los procesos controlados por el poder revisten un obstáculo para el logro de la eficiencia, estos, se realizan en los diferentes niveles de la administración, de tal forma que la salida planteada, pasa por la transformación de las estructuras y el contenido de la política para el relacionamiento de la sociedad con el Estado, y de los mecanismos mediante los cuales la administración delegaría en terceros (ciudadanos- tercer sector), entre ellos muy especialmente el sector privado, funciones y procesos, (descentralización, desburocratización, privatización y otros.)

Es así como existe una visión bien difundida de ver al Estado y su aparato administrativo como un obstáculo para el fortalecimiento de los procesos controlados por el valor; ello en palabras de De Mattos (1989) ha conducido a una mayor demanda para la puesta en marcha de los procesos de Reforma del Estado, situación terminó por resolverse a favor de los postulados neoliberales con aspectos relativos al rol del Estado y sus procesos de poder³⁵.

34 Tal y como lo señala Vilas (1997:145) "El Estado es la unidad suprema de decisión respecto de la población en un territorio; el carácter supremo del poder decisorio deriva de su monopolio de la coacción física. El contenido y el sentido de esa unidad de decisión, la orientación efectiva con que puede ser ejercida la coacción legítima, las fuentes de legitimidad y los modos en que ella se expresa dependen en definitiva de la matriz de relaciones de poder en la sociedad (entendida esta en sentido amplio, incluyendo la economía)".

35 El neoliberalismo, es una reelaboración de la ideología liberal, realizada fundamentalmente por autores centroeuropeos y estadounidenses a lo largo del siglo XX. El neoliberalismo ha encontrado su expresión expansiva a través del paradigma de

La descentralización (de acuerdo a sus promotores) colabora con la tarea de hacer más pequeño al Estado que garantice los acuerdos y nuevas relaciones sociales y políticas que implica una desafectación de actividades por parte de la administración pública; sin embargo, este Estado descentralizado requiere ser fuerte para cohesionar y aglutinar intereses que en la mayoría de los casos son contradictorios (aspiraciones sociales de las mayorías y del mercado) y que integran la naturaleza misma de este, se le adjudica al Estado una tarea tutelar, como garante (formal) de los derechos ciudadanos y de preservación de la nación como integridad territorial.

El interés nuestro en tratar la relación descentralización–economía a través de la privatización se encuentra en el hecho de que ésta opera a favor del establecimiento de un nuevo mecanismo de acumulación, el cual aparece lógicamente asociado a los postulados del neoliberalismo, que plantea una economía escasamente regulada, regida por los vaivenes del mercado y en manos del sector privado en medio de una economía globalizada.³⁶

la globalización, en una suerte de visión mundial del problema de producción y consumo de bienes y servicios, en un mundo sin fronteras, ni historia pero privatizado, tal y como lo expresa Saxe_Fernández (1997:41), “El hecho es que por doquier se asume, axiomáticamente, que el proceso de globalización se despliega con todo vigor en el mundo contemporáneo y que representa un estadio cualitativamente nuevo en el desarrollo del capitalismo, sin mayor indagación sobre los órdenes de magnitud de las variables involucradas, se asume que ha surgido o está surgiendo una economía global en la que resulta irrelevante e irrealizable cualquier proyecto nacional de desarrollo: que una pretensión tal no sólo es un arcaísmo, sino que ni vale la pena intentarlo por ser una futilidad ante incontrolables fuerzas del mercado global y el poder omnímodo de nuevos entes “no- estatales” que dirigen su dinámica: las corporaciones “transnacionales”

36 En un trabajo muy difundido por la COPRE (1989) al referirse al sector privado como un actor en movimiento señala lo siguiente: “En general los grupos económicos privados están de acuerdo en ciertas consignas básicas. Tal vez la más repetida es una fuerte crítica al carácter populista de ciertos estilos de gerencia pública. De igual manera insisten en que el estado debe reducir sus actividades productivas y que deben privatizar ciertas empresas y servicios. Véase también Sontang, Heinz

Martínez (1995:51-55), al referirse a los rasgos más resaltantes de la corriente neoliberal señala lo siguiente. “ el neoliberalismo deja la mayor parte posible de la economía en manos del mercado libre, de tal manera que dentro de este paradigma se da preferencia a una alta productividad por encima de la distribución igualitaria, tal posición se fundamenta en que el incremento de la producción elevaría el bienestar y propiciaría una distribución mayor que la generada por el Estado, que aunque desigual siempre sería mayor a la efectuada por éste”.

La privatización se convierte en una variable asociada al proceso de descentralización fundamentalmente en aquellas estructuras de gran potencial económico ubicadas en las regiones(competencias exclusivas), es un medio para la reducción del área de influencia del Estado sobre la economía y la vida social en general, transfiriendo funciones y facultades a los particulares.

Esta relación entre descentralización y privatización desde la óptica neoliberal, está asociada con la crítica formulada al papel del Estado benefactor (*Welfare State*) que se desarrolló como mecanismo legitimatorio de los regímenes en la región. Una buena parte de la concepción neoliberal del Estado moderno se construye sobre la base de la reducción del ámbito regulador del mismo, es decir reducir su actividad a un papel rector, orientador de las actividades, delegando la ejecución de la política al sector privado y a un tercer sector conformado por los ciudadanos (Cunill y Bresser:1998). Esta delegación ha revestido varias formas, en la que la privatización ha representado el camino que garantizaría a los nuevos esquemas de administración pública la concreción de la eficiencia como criterio de dirección supremo.

Como lo plantea Boisier y Silva (citado por Arocena,1991:20), “en estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de personería jurídica distinta de aquel que previamente

(1998) y Ianni, Octavio (1999).

era responsable de la producción / y o prestación de bienes y / o servicios”.

Veamos qué señalaba a finales de la década de los noventa al respecto de esto el Instituto Superior de Estudios de Administración (IESA, 1997:32); “La privatización es, en sentido estricto, la venta o traspaso al sector privado de la propiedad de empresas u otros activos del Estado. Incluir bajo esta denominación cualquier acción que oriente una economía hacia la propiedad privada, o tienda a equiparar el comportamiento de las empresas del Estado con el de las privadas, puede prestarse a confusiones. El objetivo de un programa de privatización—más allá de la captación de ingresos para el fisco—es contribuir al desarrollo de una economía basada en mecanismos descentralizados y la participación creciente de los ciudadanos en la actividad productiva.”

A nuestro juicio, la privatización en un sentido amplio, va más allá del traspaso de la propiedad y se ubica en el usufructo del bien en beneficio de particulares, es así como mecanismos de concesión y otras formas mediante las cuales el Estado cede a particulares (empresas privadas o ciudadanos organizados) actividades de interés público, son formas particulares de privatizar. Se descubre entonces que la definición que el IESA ofrece de la privatización, es el reconocimiento, aunque no expreso, de que la privatización es un fenómeno que va más allá de la concepción jurídico-económica y que comporta un acto político al incluir a los ciudadanos en la actividad productiva relacionada con el interés público, que fundamos en el hecho de que por definición la administración de los asuntos públicos *per sé*, es un medio de coacción y legitimación, que al ser trasladado a particulares, se lleva consigo los conflictos típicos de esa relación, lo cual implicaría un relacionamiento de poder determinado.

De tal forma que encontramos una estrecha vinculación entre las diversas formas de privatización con el proceso de descentralización; estamos en presencia de una privatización periférica: “El

traspaso al capital privado de algunas actividades subsidiarias de las empresas estatales sin modificar los alcances y estructuras de éstas. El objetivo consistiría que las empresas públicas contraten de ciertas tareas específicas medulares o no

Como lo señalarían críticos del proceso de descentralización y de reforma de Estado en general mediante estos procesos de privatización se traspasarían importantes áreas de la organización pública al sector privado por lo cual se le paga un servicio, generalmente más costoso que si se asumiera directamente.³⁷

A nuestro juicio, y siguiendo definición que nos ofrece Boisier, estaríamos en presencia de un tipo de privatización, al trasladar actividades que tradicionalmente estuvieron en manos del Estado a particulares o sector privado, sean estas estructuras empresariales o vecinos organizados. En este último caso sería de una especie de privatización de la política pública, mediante la cual la administración pública se hace más eficiente y menos responsable frente a la sociedad en el diseño y ejecución de la política.

El carácter de esta política tuvo como propósito general, de acuerdo a los promotores de los procesos de ajustes, competir inter-

³⁷ En esta relación privatización-descentralización, se distinguen dos elementos importantes presentados como la alternativa al Estado ineficiente; por un lado, encontramos el papel asignado a la empresa privada, a la cual se le adjudican las condiciones necesarias para la ejecución de funciones que antes fueron del Estado, no solo en aquellas productivas y comerciales, sino también para aquellas de orden social como la educación, vivienda, salud y otras, es así como la descentralización tiene, desde esta perspectiva, la capacidad óptima de construir la estructura administrativa e institucional para facilitar que la empresa privada pueda asumir la ejecución de la producción y /o prestación de determinados servicios. Por otra parte, se descubre la “revalorización de la sociedad civil”, en un contexto en el que esta es no sólo poseedora de un conjunto de demandas respecto a la administración pública, sino de forma casi necesaria del potencial para la ejecución organizada de la función pública, mediante las asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales (ONG’S), y otras formas de organización ciudadanas, (Cunill 1997; Bresser Pereira y Cunill 1998).

nacionalmente y no entorpecer el desenvolvimiento del sector privado. Se trata de la consecución de un modelo centrado en la empresa privada y en la utilización del mecanismo de mercado como vía para resolver los problemas ... (Giordani; 1991: 297), “El tema es, que la transformación administrativa se ha intentado gestar desde la óptica, o traslado de los conceptos contenidos en la gerencia empresarial, es decir aquélla construida para resolver problemas de producción del sector privado, produciéndose una imposibilidad tanto teórica como epistemológica, entre estos enfoques y el objeto que intenta explicar o resolver que es la administración pública.” (Córdova, 2000: 34)

En este orden de ideas, cabría preguntarnos, ¿cuál es la participación de los ciudadanos en el proceso de transformación económico-administrativa?, ¿hasta qué punto los procesos de desconcentración económica que fue propuesta a través de la llamada democratización de capital, por la vía de la privatización y sus diversas formas han permitieron una democratización económica?.

La estructuración económica reproduce factores políticos, ya que a partir de estas se establecieron relaciones de poder y tensiones conflictivas para la lucha por el mismo, Dhal (cit. por Vergara, 1998:166) sostiene que el poder económico tiende a transformarse en recursos políticos; así las desigualdades de propiedad se convierten en desigualdades políticas. Una solución estaría en ampliar el derecho de propiedad, pero el desarrollo económico actual tiende más bien a concentrarlo, el autor expone una propuesta de democratización económica a través de la participación de los trabajadores, basada en el argumento de que si se justifica la democracia para gobernar el Estado, entonces también debe justificarse en el gobierno de las empresas económicas, y decir que no se justifica en el gobierno de las empresas económicas, implica decir que no se justifica en el gobierno del Estado.³⁸

38 Este argumento resulta convincente en primer término, el caso de la Revolución Bolivariana de Chávez, la extensión de la propiedad fue interpretada a partir

La descentralización, en tanto parte integrante de las estrategias modernizadoras del Estado se centran en la búsqueda de la eficiencia, reduciendo la participación del Estado en espacios estratégicos, tales como las competencias exclusivas (que están integradas por los servicios de infraestructura asociadas a la economía), otorgándole al Estado un papel regulador de un conjunto de condiciones que posibiliten el crecimiento y desarrollo del sector privado a los fines, de acuerdo formalmente hablando, de lograr la eficiencia, aquí se descubre la íntima relación de la variable privatización, y de sus diversas formas con la descentralización.

De acuerdo a los planteamientos, el problema estaría en las características asumidas por las administraciones públicas del tercer mundo, en tanto que éstas se han reservado para sí un número creciente de funciones centralizadas en su estructura o subsistema político-administrativo, lo que ha denominado “Matriz Estado-Céntrica” (Cavarozzi:1991), que han conducido, según estos planteamientos, a un balance de ineficiencia que atenta contra los nuevos patrones de acumulación producidos por el avance de la economía de mercado.

El aumento creciente de demandas distributivas al centro del Estado, producto del crecimiento urbanístico y del deterioro de los mecanismos tradicionales de distribución en el modelo clientelar; aunados a la hipertrofia burocrática del Estado y existencia de normas inflexibles, hizo que la administración pública se haya visto imposibilitada para dar adecuadas respuestas a tales demandas.

La asignación presupuestaria es vista como un problema administrativo, es decir, que el Estado ha procedido ineficientemente en la asignación presupuestaria, ello acompañado por la partidización y planificación central de la economía; Se desconoce el papel político

de expropiaciones en nombre del “pueblo”, en un intento de “desconcentrar” la propiedad, creando una figura ecléctica llamada la propiedad comunal, pero no resolvió las inequidades y muy por el contrario sirvió para la cooptación política, sacrificando derechos en nombre de una libertad nominal.

de control político y generador de tensiones conflictivas en la sociedad que la distribución presupuestaria tiene como elemento legitimante.

Este enfoque, a nuestro juicio obvia la diversidad de demandas, la composición y el carácter específico de las mismas, la ausencia de uniformidad en ellas, su dependencia de un conjunto de condiciones claramente definidas por las características sociales y políticas de los contextos (territoriales y organizacionales) en las cuales se generan, y que los mecanismos para atenderlas, articularlas y manejar el conflicto que ellas producen, son del mismo modo específicos.

Un ejemplo de ello lo constituyen las demandas por mejoras en los servicios públicos, no parten de necesidades de orden individual, como ocurre en el caso de las que los consumidores de bienes y /o servicios hacen a las empresas privadas; los bienes y servicios que presta el Estado son necesidades colectivizadas, que en definitiva derivan en procesos políticos y no exclusivamente como un problema de eficiencia, es así por ejemplo que la asignación presupuestaria no puede efectuarse bajo esquemas únicamente de cálculos “costo-beneficio”, se requiere determinar costos en el orden político y social que son importantes para la tarea rectora del Estado, sobre dos de sus aspectos integrantes básicos: la población y el territorio, en función con su existencia misma y permanencia en el tiempo.

Si aceptamos que las demandas son de orden individual, al estilo de los clientes y el mercado, estaríamos admitiendo que las demandas de descentralización venidas de la ciudadanía y no de élites, tendrían menos posibilidades de ser atendidas, como lo señala Haldenwang (1990:65), “Para los neoliberales, una “exitosa” descentralización es el resultado de procesos de negociación entre elites interesadas dentro de instituciones “adecuadas”. Se niega así la importancia de estructuras y relaciones de clases, de esquemas de dominación y de mecanismos de regulación de conflictos dentro de la elite”.

La relación descentralización-democracia

El tema de la democracia aparece en el discurso de la descentralización como uno de los objetivos a alcanzar conjuntamente con la eficiencia; la relación se presenta como dos objetivos estrechamente vinculados, recíprocos y subsidiarios, es decir que para lograr la (re) democratización del Estado a partir de los procesos de ajuste económico, habría que avanzar, hacia una concepción de la democracia en la que por ejemplo, los ciudadanos ejecuten la política y ciertas actividades de control público como expresión de la democracia participativa. A nuestro juicio, a partir de este proceso de transferencias de competencias a las regiones, se crean espacios para que los ciudadanos participen en la ejecución de la política, con ello se reduce el conflicto típico del Estado con la sociedad que la gestión pública involucra, no se trata de mayor autonomía política por parte de la ciudadanía para la elaboración de política pública de acuerdo a sus intereses, que sería una condición de una verdadera democracia más participativa y menos representativa.

Para lograr esto, se haría necesaria la generación y fortalecimiento de liderazgos regionales y locales alternativos a los propuestos por los partidos nacionales. Se dispone de suficiente evidencia empírica para señalar, que a pesar de que la propuesta de descentralización político-administrativa así lo plantea, no son muchos los movimientos políticos locales y /o regionales casos que se lograron autonomía política de los partidos de orden nacional, lo que coadyuvó a las dificultades para la construcción de una burocracia alterna al centralismo, teniendo lugar la reproducción de una institucionalidad de corte centralista, reproducción los patrones de hacer política y las referencias a líderes y organizaciones nacionales quienes dictaminan la mayor parte de la dinámica política en las regiones.

Las aspiraciones de los partidos políticos respecto a la descentralización “están conectadas con consideraciones electorales de los partidos políticos... la descentralización sería una estrategia que los

partidos utilizarían cuando su apoyo en la arena subnacional fuera más confiable que en la nacional. De esta manera, los partidos podrían usar su poder presente para maximizar el acceso futuro a cargos cuando tengan expectativas poco optimistas sobre las elecciones venideras...” (Simison, E. (2015; 251).³⁹

De tal manera que, los conceptos de “democracia y (re) democratización” aparecen continuamente en el discurso de la descentralización y la reforma del Estado. Seguimos a Slater (1998:44) cuando señala que “La democracia mientras persiste, implica democratización en el sentido de la renovación de las formas de participación y el desarrollo de la autonomía, tal como lo connota la capacidad y la voluntad de los seres humanos para la libre reflexión y determinación”

Bobbio (1994) al referirse al doble fenómeno democracia-democratización, señala lo siguiente: “...la democratización es un proceso definido por la transición de la democracia política a la democracia social”. Para Bobbio el poder sólo puede fluir en dos direcciones: descendente, yendo de arriba hacia abajo como ocurre en el poder burocrático, o ascendente subiendo de abajo hacia arriba en el ejercicio del poder a todos los niveles (local, regional y nacional) en nombre y a favor de los individuos como ciudadanos. Los procesos de des-

39 Para ampliar véase Simison, Emilia. (2015). “Descentralización y partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión”. En Revista Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Este artículo presenta una revisión de la literatura sobre el rol que los partidos políticos cumplieron en los procesos de descentralización política, económica y administrativa en América Latina, tanto como variable dependiente como independiente. Dicha revisión realiza un aporte a la comprensión de los sistemas políticos de la región y su evolución reciente y provee explicaciones para las diferencias encontradas entre los distintos países de la región. Además, permite observar desde una óptica distinta de la usual los fenómenos relevantes para el estudio de América Latina: especialmente significativos son la conformación y cambio de los sistemas de partidos nacionales, la interrelación partidaria entre niveles nacionales y subnacionales y las motivaciones de los políticos y de los partidos políticos en tanto organizaciones con objetivos definidos

centralización formales que se han desarrollado en América Latina y particularmente en Venezuela y Colombia, se distinguieron entre otras cosas porque fueron propuestas generadas desde los niveles centrales de los gobiernos, no podemos obviar los reclamos de sectores organizados en las regiones por el traslado de competencias, grupos políticos, sociales, empresariales, universidades como respuesta ocurriendo, sin embargo el diseño de las estrategias correspondió a elites políticas centralizadas acompañados de procesos de cooptación.

De tal forma que, desde los planteamientos de la descentralización en sentido estricto, subyace una propuesta “democratizadora”, dado que ello implicaría un cambio en la forma como el poder fluye entre la sociedad y el aparato público. Lo importante acá sería establecer cómo este poder actúa y, en consecuencia, a quién o quiénes benefician estas nuevas formas de operacionalización y organización.⁴⁰ de acuerdo a una explicación preliminar sobre la compatibilidad entre las reales necesidades de la sociedad y el modelo de democracia que encontramos en la propuesta descentralizadora sería pasar de una democracia representativa a una de tipo participativa.

En el discurso para la descentralización elaborado desde la corriente del pensamiento único, se presenta la necesidad de reforzar la democracia, y para ello se propone un proceso de transformación (re-democratización) del sistema democrático y de su modelo administrativo burocrático. El planteamiento de fondo se encuentra en el

40 Al examinar la compatibilidad entre la democracia y las propuestas de reforma económica y administrativas, Coraggio (1999:164), señala lo siguiente” Ante la imposibilidad de que la combinación de mercado libre, nuevas políticas sociales y el espontaneísmo social resuelvan la exclusión, se requieren las acciones del Estado con las de la sociedad. Surge una duda: ¿pueden pensarse e impulsarse políticas sociales participativas desde el centro estatal de una democracia delegativa que vería amenazada su propia reproducción? Si no puede esperarse de las elites políticas que ejercen el poder por delegación ni de sus tecnocracias, que piensen e impulsen tales políticas, la transformación de la política social estará íntimamente asociada a la del sistema político en dirección a una democracia participativa y liberada de clientelismo.

deterioro y hasta deslegitimación del sistema, ocasionado entre otras razones, por las deficiencias que el Estado ha demostrado en el proceso de dar respuestas a las demandas de la ciudadanía; De La Cruz (1992:15) plantea el asunto como sigue: “los últimos años han sido testigos de este inmenso movimiento que ha desbancado las tradicionales teorías asociadas al modelo de sustitución de importaciones, y ha dado duros golpes al populismo característico de los sistemas políticos de los países latinoamericanos. Igualmente, ha sido este mismo impulso renovador el que ha traído consigo una disminución grave del nivel de vida de los pueblos, así como amenazas a la estabilidad de los regímenes democráticos y un descenso apreciable del margen de gobernabilidad de estos países”.⁴¹

La cuestión que estamos planteando es el desencuentro entre la descentralización y la democracia, que de acuerdo a Bobbio “fluye de forma ascendente, desplazándose de abajo hacia arriba como en el ejercicio del poder a todos los niveles (local, regional, estatal), en nombre y a favor de los individuos como ciudadanos”: dicho de otra forma, de la posibilidad cierta de fortalecer la democracia más allá del discurso, es decir de manera participativa.

El neoliberalismo trajo como planteamiento de fondo la búsqueda de una nueva Democracia, es decir, pasar de la Democracia protectora en los términos en la que la define David Held (1993), a una Democracia de visión tecnocrática. De esta manera, tal como lo expresa Kohn (1996: 94, 1999), “todas las miradas se dirigen a la teoría liberal como esperanza típica de los milenarismos... de que tal vez sea la panacea que produzca el advenimiento de una verdadera sociedad Democrática”.

La democracia liberal pasa por el establecimiento de una sociedad no regulada, en contraposición con la democracia regulada pre

41 Véase Castro Jaime et al (2010) La alternativa local: Descentralización y Desarrollo económico (Editor Rafael De la Cruz). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

reforma o pre ajuste. Sostenemos que la democracia con visión tecnocrática o democracia liberal, aunque de forma explícita no lo reconozca, plantea una fuerte regulación; lo que a nuestro juicio cambia, es el propósito para el cual se regula, mientras que en el modelo proteccionista, distributista, la regulación está orientada a la protección de grandes masas a objeto de lograr adhesión y desde luego legitimidad en el contexto del modelo de sustitución de importaciones (de consumo interno), como fue el caso de Venezuela, el modelo de la democracia liberal o tecnocrática regula en función del establecimiento de límites a la participación ciudadana, a la acción del Estado con relación a áreas de producción económica y respecto a la protección de derechos sociales por la vía de la disminución del gasto social, así como al establecimiento de límites a la movilización de grupos organizados que protestan por los efectos de las políticas de ajuste y de los procesos de transformación administrativa como es el caso de la descentralización y otros programas de reforma del Estado.

Lechner (1993:322) planteaba un problema que atentó directamente con la intención formal democratizadora que hasta ese momento tubo la descentralización, y es que como resultado colateral, a partir de la privatización y de otro tipo de regulaciones, grandes capas de la sociedad se vieron “excluidas” al acceso a servicios y garantías, “las políticas de ajuste (ubicamos a la descentralización como parte de esas políticas de reajuste) llevadas a la práctica en América Latina provocaron un fenómeno de mayor segmentación en las sociedades y confirmaron la exclusión de una proporción creciente de la población. En regímenes políticos autoritarios, como lo fue la dictadura neoliberal chilena, los ajustes no contemplaron criterios de seguridad social por considerarlos contrarios a la dinámica económica; en lugar se optó por amortiguar las situaciones de extrema pobreza mediante una asistencia focalizada”.⁴²

42 En Venezuela el proceso privatizador de servicio tales como el suministro eléctrico y telefónico mostró signo muy positivos en cuanto a calidad, cobertura, aun cuando el precio de los mismos se incrementó, con la reestatización ambas empre-

La democracia es un modelo político en el cual las decisiones colectivas son el resultado de un máximo consenso obtenido entre aquellos a quienes vinculan tales decisiones Bozo (1996:71), la autora referida sigue a Bobbio cuando plantea que la democracia también se constituye en un conjunto de mecanismos, por éste denominados “reglas del juego”, que permitan tomar decisiones colectivamente y que además sean vinculantes (legitimidad).

Esta definición de democracia se compadece con la visión de la democracia tipo liberal; recordemos aquí lo señalado por Haldenwang (1990) con respecto a la visión neoliberal de una descentralización exitosa, “esta sería el resultado de procesos de negociación entre élites interesadas dentro de instituciones “adecuadas”, ¿Cuándo una institución es adecuada?, cuando logra legitimidad de las elites, resulta oportuno señalar lo que el autor Carlos Vilas (1997;150) al referirse a las incidencias entre los procesos de modernización de la administrativa y la democracia”... implican profundas transformaciones en las bases sociales de los Estados, mercados y sociedades.

De estos planteamientos podemos identificar un cambio en las relaciones de poder, concretamente en la forma cómo este se realiza en el espacio político que es conforme al Estado descentralizado, tanto para el procesamiento de las demandas ciudadanas. Interpretamos que los cambios en las relaciones de poder, que actúan a favor de nuevos procesos de acumulación devenidos de los cambios en las relaciones económicas y que producen transformaciones en la organización político territorial de la administración pública, por lo que han de un instrumental administrativo que regule y controle dichas demandas; la descentralización como instrumental de esas relaciones de poder en el Estado moderno liberal, coadyuva al establecimiento de un tipo particular de demandas, aquellas que sean legítimas de acuerdo a la lógica del proceso de concentración económica.

sas en la era Chávez, el servicio paulatinamente fue entrando en crisis.

Como lo refirió en su momento Carlos Vilas (1997:150) cuando señaló que *estos cambios de la democracia y la organización*, “En conjunto, implican profundas transformaciones en las bases sociales de los Estados, mercados y sociedades. Las transformaciones en las relaciones de poder significan cambios de y en los grupos que se expresan en el Estado y sus políticas, y que encuentran en aquél y en éstas medios privilegiados para promover sus intereses y objetivos. Al cambiar los actores estratégicos en el funcionamiento y orientación de las agencias y recursos del Estado, cambian también los intereses y objetivos promovidos, legitimados y deslegitimados a través del Estado, de sus instituciones y recursos”.

Estas transformaciones en la organización político-administrativa territorial del Estado, por la vía de la descentralización implicaron de igual modo transformaciones en los recursos de poder, de los actores y en sus relaciones recíprocas para alcanzar y promover sus objetivos, así como para la defensa de los mismos; la cuestión está en que se legitiman de ese modo, por parte del Estado intereses y objetivos que tengan mayor capacidad de eficiencia, y no necesariamente aquéllos que sean del interés de la ciudadanía.

La sociedad que se desprende de ello sería una de tipo aparentemente despolitizada, cosa que resulta utópica, puesto que toda sociedad por naturaleza es política; lo que está claro en esta postura es la visión pretendidamente neutral que desde algunas posiciones tecnocráticas suelen atribuírsele al Estado, y a los procesos de reforma y descentralización político administrativa en general, en un intento por ocultar que tal visión tanto del Estado como de los mecanismos de organización de la sociedad corresponden en sí mismo con una visión política cónsona con los intereses, medios y fines del Estado neoliberal descentralizado.

La relación descentralización-eficiencia

La descentralización político administrativa implica un proceso de transformación en la organización política y administrativa del Estado, de acuerdo a un conjunto de patrones, fundamentalmente encontrados en lo que se ha llamado la modernización de la administración pública, gerencia pública o como lo han denominado algunos autores tecnocracia, (Mcdonnell D., Velbruzzi, M., 2015; Ramió C. 2014) en modelo a través del cual se tiende privilegiar el logro de niveles de eficiencia como criterio de dirección de la administración pública descentralizada.⁴³

Desde nuestro enfoque, tres aspectos podrían explicar la relación entre descentralización y eficiencia, estos son; 1) las formas organizacionales (administrativas) aparecidas a partir de la descentralización, 2) los mecanismos de participación que se han incorporado a los modelos de gestión y que se los ha identificado desde las propuestas

43 El concepto empleado aquí de eficiencia es aquel que se ha desarrollado desde la economía y que alude a la expresión "Maximun de rendimiento con el minimun de esfuerzo", y no aquel desarrollado en los manuales de gerencia empresarial que alude de manera confusa a esfuerzos para "hacer las cosas correctamente", nos referimos concretamente a la producción que describe que un programa (combinación de procesos) cuando proporciona un mayor beneficio o rendimiento. Se trata de un concepto muy próximo al de eficiencia técnica, con la única y fundamental diferencia de que tanto los inputs consumidos como los outputs producidos se expresan en valores monetarios y no en unidades físicas. Ello hace que el concepto de eficiencia económica, a diferencia del de eficiencia técnica, no sea atemporal, ahistórico; esto es, al variar los precios relativos de los distintos factores productivos, un proceso productivo (tecnología) que había dejado de ser eficiente vuelva a serlo, y viceversa. Dado un conjunto de factores productivos fijos o limitados, el método de la programación lineal nos permite determinar de una manera sistemática el programa productivo óptimo, esto es, los procesos a utilizar y los niveles a que estos procesos deben ser utilizados para que la empresa consiga el máximo rendimiento (beneficio) o tenga que soportar el mínimo coste. El de eficiencia es el concepto central de la ciencia económica.

con la participación ciudadana y 3) flexibilización de la organización laboral en las competencias descentralizadas⁴⁴.

La descentralización como organización político-organizacional y administrativa, requiere de la estructuración de una doble institucionalidad, por un lado encontramos las formas institucionales y organizacionales establecidas en las leyes regionales que regulan las competencias asumidas por los niveles regionales, y por lo otro aquellas que se han de constituir en el seno de las colectividades, llegándose a formar un llamado tercer sector (Bresser Pereira: y Cunill 1998).

Las transformaciones administrativas que tuvieron lugar en el sector público como resultado de la descentralización, se efectuaron a través de los planteamientos que integran la gerencia pública, cuyos postulados de la gerencia empresarial eficientista, lo que ha producido que el proceso (aparentemente) se le vacíe de su contenido político, éste es precisamente uno de los aspectos donde los procesos de reforma del Estado en América Latina han mostrado a nuestro juicio, su mayor debilidad, pues se han convertido en un conjunto de propuestas destinadas, fundamentalmente, a cambiar una institucionalidad ineficiente por una eficiente, sin considerar el carácter humano y político. Dicha transformación o creación institucional no ha previsto aspectos inequívocos de la naturaleza de la administración pública producto de su proceso histórico-político (aspectos socio culturales).

Las reformas administrativas llevadas a cabo en la región latinoamericana se basaron en estructuras de razonamiento reduccionistas: “La reforma se propone obtener cambios en el comportamiento de las organizaciones públicas que conduzcan, en definitiva, a una elevación de sus niveles de eficacia y eficiencia debe partir por ende de planteos precisos respecto a la naturaleza de dicho comportamien-

44 Nos referimos a competencias a las materias, que son descentralizadas desde el poder central, y que involucran actividades vinculadas a infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos, minas, telefonía, salud, educación, y otros)

to, las principales fuerzas que lo determinan, sus leyes de desarrollo” Kliksberg (1984:24).⁴⁵

Los procesos de modernización, y como parte de éstos por supuesto la descentralización, se han presentado como soluciones para solventar fundamentalmente los problemas de eficiencia, mostrando debilidades como las señaladas por Kliksberg (1984, 1988, 1994) para acometer una transformación integral de la administración pública, veamos lo que Enrique Cabrero Mendoza (1995:21/2; 2006) señala al exponer los niveles de análisis presentes en la llamada modernización administrativa.

“Se puede distinguir un primer nivel de análisis de la modernización referido al prerrequisito de eficiencia, necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia es decir a insumos constantes obtener incrementos en el producto, a producto constante minimizar el insumo(...) Un segundo nivel de análisis se orienta al prerrequisito de eficacia, aquí se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales”.

En este sentido se presenta al Estado centralizado (burocrático-populista, de economía sustitutiva) como un ente ineficiente e ineficaz. Las fuerzas desencadenantes del proceso de modernización administrativa, y la descentralización como parte fundamental de éste, están precisamente en los cambios en el modelo económico globalizado, de tal forma que el modelo administrativo pre-existente (centralizado, burocrático) no daba respuestas a los requerimientos provenientes de estos cambios.

Es así como los objetivos a alcanzar en todos los modelos o propuestas para la modernización se sustentan, como ya decíamos, en la búsqueda de la eficiencia y democracia; estos objetivos son acom-

45 Considerado el padre de la Gerencia Social y de la responsabilidad social corporativa.

pañados con otros de carácter complementario, tales como eficacia, bienestar social, equidad y una intensa promoción por parte de los gobiernos a los efectos de lograr legitimidad en el mercado de “clientes (en lugar de ciudadanos) y votantes”, que les permita la permanencia en el poder.⁴⁶

A continuación se desarrollan algunas variables vinculadas a los procesos de descentralización y que configuran, desde nuestro esquema de implementación de modernización administrativa.

La creación de nuevas instancias organizacionales: flexibilización organizacional

La creación de estructuras e instituciones mediante las cuales se generan acciones desde la periferia al centro para el procesamiento de dinámicas tales como: demandas sociales, prestación de servicios, resolución de los problemas.

La descentralización político- administrativa, y la subsecuente organización administrativa que se plantearon, aparecen como necesarias, pero no suficientes a los efectos de conformar una burocracia

⁴⁶ La eficiencia se ha convertido ahora en un elemento legitimador para la administración pública. El poder local ha utilizado los beneficios obtenidos en las regiones, vía privatización y eficiencia organizacional para lograr posicionamiento y así afianzarse en el poder y en muchos casos catapultar proyectos políticos personales a nivel nacional. Como resultado del traslado acrítico de los enfoques y conceptos propios de la administración de la empresa privada al sector público (Kliksberg, 1984; Ochoa, 1995, Córdova, 1997), encontramos un uso intensivo de los medios de comunicación (prensa, radio, TV, Internet etc. Para Laufer y Burlaud, (1998:164) al examinar el sector público, se reconocerá una analogía inmediata con los objetivos que pudiera surgir de una estrategia o mezcla de mercado para el caso de la empresa privada, esto es:” La información al público... El estudio del público conocer necesidades... distribución de los servicios públicos...conocer sobre las necesidades... Definición de una política útil a nivel electoral; pareciera que la misma es válida sólo en tiempos de campaña, pues les provee de datos que le indican cómo están siendo percibidos por los electores y cuánto hace falta para obtener el triunfo en las elecciones.

cia alterna a la centralizada, que fuera liberadora de creatividad local suficiente para lograr el desarrollo local, esa capacidad liberadora solo es posible si las organizaciones que se creen sean el reflejo de la naturaleza de los ciudadanos y tipologías de problemas a procesar, que permitan un flujo ascendente y descendente en la negociación pública, en este sentido señala Arocena (1991:21) “...Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por reforma político administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder”.

La existencia de “iniciativas e intereses” están presentes en la sociedad, no lograron conectarse efectivamente con las organizacionales formales, ya que las relaciones de la sociedad con las nuevas organizaciones nacidas de la descentralización se construyeron sobre expectativas de eficiencia sustituyendo en gran medida aquellas destinadas a lograr cambios a favor del desarrollo social.

La realidad nos indica que las posibilidades (políticamente hablando) de lograr la estructuración de canales autónomos para la participación política efectiva de los diferentes actores locales, que “la forma de hacer política en las localidades se resolvió mediante la construcción de alianzas y pactos circunstanciales dirigidos de resultados electorales, teniendo como plataforma proyectos y/o figuras políticas nacionales para alcanzar poder o permanecer en él, de tal manera que las iniciativas de proyectos políticos de las regiones hubieron en muchos casos de negociar con las estructuras políticas de ámbito nacional.

Como resultado se configura una institucionalidad local precaria que imposibilitó llevar a cabo el desarrollo local y/o regional, cooperó con la cooptación de planes y proyectos generados en el centro de la administración, en muchos casos desvinculados en gran medida de las realidades y necesidades de localidades y regiones; en el mejor de los casos se realiza una autonomía administrativa relativa y pre-

caría más comprometida política y económicamente con proyectos de desarrollo económico nacional e internacional. Nos referimos a la institucionalidad local a aquellas formas tanto administrativas como ciudadanas adoptadas a propósito del proceso de descentralización, en el plano organizativo fueron muchas las formas de derecho que se adoptaron, la primera las formas asociativas de empresas privadas, públicas con participación del sector privado, institutos autónomos, sistemas autónomos para la administración específica de ciertos servicios descentralizados,

Estas instancias organizacionales colaboran con la eficiencia en dos sentidos: uno es hacia el nivel central, ya que por efecto de la descentralización se transfieren de igual modo los conflictos típicos a la administración central, eso opera a favor de una eficiencia central. Otro sentido es, en el nivel descentralizado que se logra mediante la aplicación del modelo flexibilizado de gerencia pública sobre todo lo relacionado con el ámbito laboral y las formas de contratación *outsourcing* o tercerización, que debilitaron por ejemplo sindicatos muy fuertes que se desarrollaron en la etapa pre descentralización, pre ajuste, cuyo criterio de dirección apunta al objetivo de eficiencia.

Respecto a ello resulta interesante lo señalado por Sánchez Avendaño en su oportunidad (2000:166), “La descentralización como la integración, son procesos que exigen una reforma de la estructura política del Estado, que para lograrla se apoya en el concepto de subsidiariedad. De esta manera, tanto las entidades descentralizadas como los órganos de integración subsidian al gobierno central en la toma de decisiones”. Por lo cual esta subsidiariedad es compartida por parte de las instituciones nacidas de la descentralización de competencias con la sociedad organizada, mediante mecanismos muy particulares que han dominado la participación.

Participación ciudadana para la eficiencia administrativa

El tema de la participación aparece ligado (formalmente) a los procesos de descentralización y de reforma del Estado en general, como lo expresó Finot en los años noventa (1999:84): “Estimular el involucramiento ciudadano en la gestión pública es ciertamente un objetivo político en sí, propio de la democratización... la participación resulta además un requisito indispensable para activar mecanismos de eficiencia en la gestión pública”.

De acuerdo a esto último, la participación ciudadana típica de los procesos de descentralización, trató de aquella que asegurara a los ciudadanos participaran activamente en el diseño de la política pública y que ejerzan control, es más bien un tipo de participación que tiene como norte garantizar niveles óptimos de eficiencia en la ejecución de programas, sobre todo en áreas de competencias sociales (mediante la co-gestión), es decir que dentro del esquema organizacional-gerencial proveniente de la descentralización se requiere de una acción colectiva legítima, de acuerdo a la calidad de las demandas y criterios propios del desenvolvimiento de la economía de mercado.⁴⁷

El término participación (ciudadana) ha venido empleándose para designar una gran cantidad de formas de involucramiento de las personas y colectividades en los asuntos públicos. El tipo de participación ciudadana a la que nos estamos refiriendo sería aquella que es definida por Cunill (1991:56) en los siguientes términos; “en tanto portadora de determinados intereses sociales”, este tipo de participación que se ha desarrollado en el ámbito de una nueva forma denominada pública pero no Estatal (Bresser Pereira y Cunill, 1998) y que se

47 Para ampliar véase Guadarrama Sánchez, Gloria (2003). “Gerencia pública y política social en Latinoamérica”. En Revista economía, Sociedad y Territorio, Vol. IV, núm. 13, (enero-junio). El Colegio Mexiquense. México; Morales, Eduvigés, y Núñez, Ingrid; Delfin, María Isabel (2006) Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública. En Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 11, Núm. 35. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

ha expresado desde los noventa en la incorporación cooptada de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S) y grupos de vecinos organizados, más allá de las tradicionales grupos representados por los trabajadores, empresarios y otros, lo que se ha denominado como un tercer sector, es decir un espacio de administración pública que no es estatal ni privado.

La participación ciudadana ha operado dentro en los procesos de reestructuración administrativa, más como un elemento para el logro de la eficiencia, que, para la profundización democrática, se la incorporó a la función administrativa del Estado, en diversos niveles, fundamentalmente a niveles subnacionales y locales.

La participación ciudadana (como un mecanismo particular que integra el instrumental gerencial de la concepción administrativa del Estado moderno descentralizado), pareciera ser un factor para desarrollar eficiencia en áreas de servicios, con menor capacidad para producir un efecto democratizador tan evidente al tratarse de infraestructuras asociadas a la economía, lo que significa que al trasladar funciones de gestión y/o co-administración a las comunidades (programas sociales), la administración descentralizada logra entre otras cosas, disminuir los conflictos típicos que se derivan de dicha prestación.⁴⁸

Como lo expresa Cunill (1991:12-13), “De cualquier manera... cabe resaltar es que en el contexto de los regímenes capitalistas desarrollados la temática de la participación encuentra tanto un fundamento político como económico, según se interprete la crisis del Estado como una crisis de representatividad o de eficiencia. Primero aparece vinculada sobre todo a la necesidad de implementar formas

48 Para ampliar véase, Kliksberg, Bernardo (2013, 2007, 2008) El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional. Fondo de Cultura económica, Colección administración pública., Kliksberg, Bernardo (2007). Hacia una economía de rostro humano. Fondo de cultura económica, México. Colección economía. Kliksberg, Bernardo (2008) Pensamiento social estratégico. Una nueva mirada a los desafíos sociales en América Latina, Editorial siglo XXI Colección sociología.

que complementen los mecanismos tradicionales de participación política propios de las democracias occidentales. Ahora, se impulsa especialmente en el marco de llevar a cabo las estrategias de disminución del tamaño de los Estados, sea por vía de coproducción o de la transferencia directa de tareas públicas a organizaciones de transferencias a organizaciones paragubernamentales o privadas”

¿Se requiere más participación para la mejora de los asuntos del Estado y lo público?, es una pregunta cuya respuesta definiría el patrón o direccionalidad del proceso de reformas y descentralización política administrativa:

“El dilema de la centralización de la autoridad decisoria *versus* una mayor participación en la reestructuración desemboca en una negociación fundamental: o centralizar y limitar la representatividad y la disposición del gobierno para dar respuesta a las demandas, con miras a una mayor eficiencia en las decisiones y en la ejecución, o permitir que la participación en las decisiones sea más abierta y, en consecuencia, abrir las puertas a una mayor fragmentación. El acceso abierto puede en ocasiones limitar la capacidad del gobierno para establecer prioridades y realizar recortes específicos. En ambos casos, algo de valor se sacrifica, lo que hace pensar que el mejor abordaje podría ser una combinación de las dos opciones, en la cual políticos y gerentes cooperen, pero empleando un mecanismo procedimental para limitar las escogencias y restringir el tiempo en el cual pueden realizarse y revisarse dichas escogencias” (Jones Lawrence y Fred Thompson Fred, 1999: 5).

Las decisiones para desarrollar una participación ciudadana más abierta o más cerrada descansa, entonces, en que el modelo de admiración pública asociado a la descentralización debe responder a la necesidad del logro de niveles importantes de eficiencia por parte del Estado. La participación que ha estado está planteada está estrechamente asociada a la tarea de reducir el tamaño y el alcance en

las responsabilidades del Estado moderno descentralizado, por vías diversas, desde el traslado de funciones a la esfera privada ciudadana, tales grupos de interés, ONG'S, ciudadanos organizados hasta la privatización y cesión mediante concesiones y/o autorizaciones de funcionamiento al sector empresarial privado lo que se ha convertido en una división social del trabajo entre el Estado y el sector no público ⁴⁹.

Con esto se plantea que la ejecución de ciertas y determinadas funciones que se realizaban por parte del Estado sean trasladadas a otras instancias; estas son por un lado, el “sector privado”, y por el otro “el tercer sector”, para ello son dos medios los utilizados, la privatización en cualquiera de sus formas, concesiones, ventas, *outsourcing*, (contratación de sector privado para realizar operaciones no modulares) etc. y la “publicación” (Cunill, 1997; Vilas,1997) es decir,

49 Para ampliar ver Zicardi Alicia (2004). Participación ciudadana y Políticas sociales de ámbito local. En Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Instituto de Estudios Sociales – UNAMN, México, este texto plantea un conjunto de interrogantes y respuestas que orientan el carácter de la participación en medio de la diatriba que ha significado (más democracia o más eficiencia) ¿Podemos mejorar las relaciones entre gobierno y ciudadanía apelando a la participación ciudadana? Si los actores asumen su papel con corresponsabilidad, ¿es posible diseñar e instrumentar políticas sociales en el ámbito local? ¿Se trata de un ejercicio que contribuya a construir, desarrollar y consolidar una cultura democrática? Cuando las políticas sociales han logrado los objetivos que se habían propuesto, ¿qué formas e instrumentos de participación ciudadana participaron en el proceso? ¿Cuál es el balance del camino recorrido? ¿Puede la investigación social construir una nueva agenda que contribuya a desarrollar nuevos conceptos e ideas en torno a cómo y por qué impulsar la participación ciudadana en las decisiones públicas? ¿De qué manera? Si bien éstos son los principales interrogantes que se abordan en la presente Memoria como resultado de las diferentes investigaciones realizadas en relación con el tema de la participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local, los propósitos que animan a este libro son 1) abrir un diálogo franco, respetuoso y productivo, entre los académicos y quienes desde la gestión pública piensan que, si se incluye a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas, pueden obtenerse mejores resultados; y 2) avanzar por este camino en la construcción de una cultura democrática.:

sacar del contexto estatal lo público y traspararlo a la colectividad organizada.

Este tercer sector aparece como una estrategia clave en el funcionamiento eficiente de las competencias descentralizadas, como parte de un modelo de “gestión para la incertidumbre”, y de búsqueda de una “organización cooperadora”. En este sentido señalan (Gomá y Brugué s.f. 214) “Las autoridades políticas, por lo tanto, deben modificar el tipo de actuación que desarrollan, marcar prioridades y articular una red de actores que cooperen en su consecución”. El modelo se basa entonces en la estructuración de una red, controlada desde el poder gubernamental, que se encargue de ciertos asuntos correspondientes con áreas sociales de la administración pública. Apreciamos una especie de intercambio de roles, (un ciudadano responsable de la administración pública local) nuevos fines (lograr eficiencia administrativa), nuevos medios.

La propuesta y auge del modelo descentralizado se fortaleció mediante la consecución de “ejecutores eficientes de la política pública;” la innovación más interesante es a nuestro juicio, lo relativo al llamado tercer sector, en este sentido los autores señalan: “Estructurar el mercado es también lo contrario de crear burocracias administrativas públicas para proporcionar servicios. Se trata de una tercera vía, una alternativa tanto a la llamada liberal a los programas administrativos tanto como a la llamada conservadora para que se aparte del mercado.

Se trata de utilizar de un modo la influencia pública para conformar decisiones privadas, con el fin de alcanzar fines colectivos” (Osborne y Gaebler, 1994). En este juego de palabras se trata de dejar sentado el supuesto valor central de la propuesta, a nuestro juicio, el asunto está en los fines que persigue la estructuración de este modelo el cual apunta hacia el fortalecimiento de la eficiencia organizacional.⁵⁰

50 El tercer sector no es en sentido estricto una innovación de los procesos llevados

Para algunos esto es “participación cooptada”, es decir incidir en reconocimiento, diseño e implementación de políticas, para que alimenten objetivos preconcebido por las autoridades” (Fada 1996: 118). Veamos lo que al respecto señala Cunill, (1991:16)” Tendencialmente, la práctica de la participación ciudadana sólo prevalecerá tras un fundamento tecnocrático vinculada con la necesidad de utilizarla para aumentar la eficiencia de la administración”.

Los planteamientos para la descentralización que se han efectuado, apuntan al afianzamiento del modelo de gerencia pública; esto sería que resultaría necesario aumentar el control por parte del Estado sobre la ciudadanía(papel de dominación y reproducción) , básicamente sobre sus intereses y demandas, fundamentalmente en las áreas más sensibles, cuáles son las de interés social, para aglutinar mediante redes a las organizaciones portadoras de dichos intereses, en espacios locales geográficamente determinados, ello daría mayor control y eficiencia por parte del Estado, porque las resultados de tal tipo de participación se presentarían como el producto de negociaciones compartidas, estableciendo de esta manera niveles de legitimidad importantes en aras de la disminución del conflicto y así preservar la dominación del Estado a través de este renovado modelo de gerencia pública, ocultando de cierta manera, el claramente identificable proceso de cooptación que viene inoculado en tales estrategias.

en la década de los 80 y 90 en América Latina, se trata de un concepto surgido o popularizado por “...Theodore Levitt en 1973, the third sector , new tácticas for a responsive society en el que describe al tercer sector como espacios de acción pública que no incluye ni al mercado ni al Estado, sin embargo Bruce Kingma (1997), señala que el antecedente más antiguo del término tercer sector, haciéndolo coincidir con el fenómeno de las organizaciones no lucrativas lo tenemos en la publicación de Burton Weisbrod *Toward theory of voluntary nonprofit sector in a third sector of economy (1975)*” (Balas Lara, M., 2011; 25). En el caso de Latinoamérica los aportes de Nuria Cunill Grau y Luiz Carlos Bresser Pereira a través del Centro Latinoamericana para la Administración (CLAD) tanto en la Revista, *Reforma y Democracia*, textos editados, así como el congreso Bi anual del CLAD se discutió el enfoque de manera significativa entrado a formar parte de análisis y propuestas en toda la región.

Esta situación nos permitiría explicar el carácter selectivo que la participación ciudadana mostró como instrumento o herramienta administrativa en procura de eficiencia en la gestión de estas infraestructuras descentralizadas; es decir, la presencia de más formas de participación ciudadana en áreas sociales (competencias concurrentes) y menos en sectores integrados por competencias asociadas a la economía (competencias exclusivas) como lo son los casos de las infraestructuras asociadas a la economía ubicadas en regiones geográficas de gran potencial económico.

Desde una perspectiva verdaderamente democrática y (re) democratizadora de reforma del Estado plantearía la cuestión desde la sociedad civil, fuera de allí tendría un sentido estrecho y limitado., esto requeriría adoptar una visión que no solo valore la sociedad civil y proponga su protagonismo, sino que también colabore para politizarla, liberándola de las amarras reduccionistas y represivas de los intereses particulares, aproximándola al universo más rico y generoso de los intereses generales de la hegemonía, vale decir, del Estado.

La flexibilización organizacional

La necesidad de eficiencia por parte de la administración descentralizada ha requerido que se introduzcan elementos para flexibilizar y las normativas relativas al trabajo” ello en contraposición de la rigidez que impuso el modelo de bienestar y de administración centralizada. Tal flexibilización pasa por la aplicación de nuevos criterios de división técnica del trabajo. A lo interno de las estructuras se plantean, nuevas formas de organización, ya no la tradicional estructura vertical, sino más bien estructuras planas de eslabonamiento horizontal, armables y desarmables de acuerdo a los proyectos que se generen en función a los objetivos, “es decir la búsqueda de la plasticidad organizacional, fundamentada en proyectos y equipos de trabajo” (Kliksberg;1984:43⁵¹), “En estas circunstancias, las organizaciones

51 Osborne y Gaebler (1994:167/168/171) proponen una organización fundamen-

deberán adaptarse rápidamente a los cambios y funcionarán mejor en la medida que cuenten con organizaciones donde los procedimientos se tornan flexibles, las jerarquías administrativas menos formalizadas, y la participación de los ejecutivos y empleados sea más directa en la programación de las actividades.” (Torres Kong: 1992: 101)⁵².

La flexibilización en el trabajo pasa por las siguientes cuestiones, de acuerdo a según Saravia (1998:3) siguiendo a Treu: “flexibilidad numérica; libertad de los empleadores para modificar sus efectivos de personal y contratación de trabajadores a título temporario o parcial; **Flexibilidad del tiempo de trabajo**; duración de la jornada y de la semana del tiempo parcial, organización del año, personalización de los horarios y *flexitime*, eliminación a las restricciones al trabajo noc-

tada más en objetivos que en las normas, “ Las organizaciones inspiradas en objetivos son más flexibles que las organizaciones regidas por reglas ...las organizaciones deben contar con reglas y presupuestas flexibles, la cuestión está no solamente en menos reglamentos, si no la manera de regular y el objeto de regulación, “... resulta indispensable contar con un ordenamiento jurídico que establezca un marco legal claro y ordenado; no norme más de lo necesario; incentive la modernización de las actividades productivas y favorezca la inversión -tanto nacional como extranjera y el empleo, en lugar de intentar regular la ganancia y restringir excesivamente las remesas hacia el exterior...el ordenamiento debe ser lo suficientemente flexible para englobar las distintas y complejas situaciones...” (Torres Kong, 1992:97).

52 Uno de los rasgos del perfil de flexibilización en los modelos de modernización es el control por resultados en lugar del control rígido de los procesos administrativos (Bresser; 1997). Esto introduce cambios extraordinarios en materia legal respecto a la actividad controladora central por parte del Estado, de tal forma que esta nueva visión propuesta pasaría por colocar el énfasis en el trabajo que se realiza, no olvidemos que la organización de la actividad del Estado dentro de estos planteamientos se basa en el trabajo a través de proyectos (Osborne y Gaebler, 1994). La actividad de supervisión cambia su rol de vigilancia para convertirse en “especie de guía y tutora “de los procesos, hay una tendencia al auto control, mecanismos sencillos de verificación, la rendición de cuentas suplantando a las “auditorías rigurosas”. Ahora bien, ciertos autores señalan otros mecanismos de control, que aunque no están señalados como en los modelos de modernización, si están presentes, tales como el uso de medios de información computadorizados, almacenamiento y recuperación de la información.

turno y a los períodos de reposo obligatorio; **Flexibilidad funcional**; organización interna de la empresa, no fragmentación; no división de la mano de obra, movilidad interna; convenimientos en la remuneración; adopción de técnicas que permiten el uso más eficiente de los recursos materiales, financieros tecnológicos y de información para alcanzar los objetivos organizacionales de forma competitiva.”

La administración pública, devenida de las reformas y globalización ha requerido de la flexibilización laboral para “contribuir a elevar los niveles de competitividad del sector, reducir la carga presupuestaria asumida por el Estado a través de las contrataciones colectivas, y el crecimiento anual de la deuda interna proveniente de los pasivos que generan al Estado su burocracia” (Córdova, 2000:136).

Se ha producido un desplazamiento del concepto tradicional de trabajo, como elemento incluyente de la sociedad moderna a un elemento excluyente por las consecuencias derivadas de la flexibilización laboral. Se ha trasladado la relación del trabajo desde el derecho público al derecho privado, al dejar en manos de los patrones y del trabajador el establecimiento de las condiciones para la relación laboral por tiempo determinado, es decir bajo condiciones acordadas entre ambos, que en definitiva deja en una situación de minusvalía al trabajado⁵³. Al respecto señala Cunill (1997:237) “priorizar el empleo temporal en el servicio público a fin de que la administración pueda contar con un marco más flexible que posibilite reducir el costo global del trabajo.”⁵⁴

53 Como consecuencias observables de la flexibilización laboral tenemos según Ermida Uriarte, O. (2015); Descentramiento, por el avance e incorporación de la tecnología y disminución del número de trabajadores; Segmentación de la mano de obra, crece la informalidad y tercerización, la administración tiende a organizarse sobre la base de dos grupos, un núcleo protegido estables y una periferia inestable; Individualización, aumento de la autonomía patronal en la relación laboral, abaratamiento del costo de trabajo, todo ello tiende a la precarización del trabajo.

54 Para ampliar véase Chávez Ramírez, Paulina (2011). Flexibilidad en el mercado Laboral. Orígenes y conceptos. Revista Aportes, benemérita Universidad de Pue-

De tal forma que la flexibilización “...comprende el conjunto de medios destinados a mejorar la eficacia de las organizaciones y su capacidad de adaptación a las variaciones del contexto en que ellas actúan. Implica el abandono de métodos universalistas, reglamentarios y centralizados” en favor de una actividad orientada hacia los resultados junto a métodos de gestión de recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación al contexto” (Saravia,1998:2).

Los elementos que integraron los procesos de modernización administrativa por la vía de la descentralización, (participación ciudadana, flexibilización organizacional, énfasis en la cuestión del recurso humano en su capacitación para la reproducción de la eficiencia y la divulgación de sus resultados a favor de proyectos políticos) se encuentran interrelacionados ente sí en la lógica del proyecto, y resultan difíciles de separar en la realidad; conducen, desde la óptica de la teoría, al logro de organizaciones eficientes que es el fin de estos procesos, la modernización es un medio en el cual se han centrado las propuestas, la discusión de los fines no es muy importante (Osborne y Gaebler: 1994; Matus:1997).

Finalmente, la flexibilización laboral opera a favor de la eficiencia y ocurre el marco de un discurso de (re) democratizador, se apela a una solución de orden técnico para solventar el problema del desempleo, cambio de la centralidad del trabajo, fragmentación de los procesos productivos y superación de las rigideces que impondrían barreras a la eficiencia que intenta servir de instrumento de legitimación del Estado gerencial tecnocrático.

ISBN: 978-958-8553-37-5

Referencias Bibliografías

- Arocena, J. (1991). Algunas dimensiones del concepto de descentralización en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Europa y América del Sur. Compilador- Editor, Dieter Nohlen. Editorial, Nueva Sociedad, Colección Síntesis, Caracas, Venezuela.
- Bozo, Ana Julia (1996). “Concertación Política entre actores Sociales: el reto de la Democracia venezolana”, en: Frónesis, Vol. 3, abril. Instituto de Filosofía del Derecho. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Bobbio, Norberto (1994). El Futuro de la Democracia. Tr. José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México
- Borja, Jordi (1987). Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local.; Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado Santiago de Chile, Chile, FLACSO.
- Bresser, L. y Cunill, N. (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado, Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo, (CLAD), Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Bresser, L. (1999). Reforma del Estado para la Ciudadanía. tr. Carlos Sánchez. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, (CLAD), Teudeba, Caracas, Venezuela.
- Bresser p., L. (1997). “Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil” en Reforma y Democracia Nro. 6. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, Venezuela
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006). Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Universidad de Texas. Estados Unidos.
- Córdova, E. (2000). “La Flexibilización laboral en los entes descentralizados de competencias Exclusivas” en Revista Venezolana de Ciencias Sociales, Vol. 4 Nro. 2, Diciembre, universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Cabimas
- Coraggio, J. (1999). “¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?. En Nueva Sociedad, Nro. 164, Noviembre - Diciembre Caracas. Venezuela
- Cunill, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública.

- Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- Cunill, N. (1991). Participación Ciudadana. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Caracas, Venezuela
- Chávez Ramírez, Paulina (2011). Flexibilidad en el mercado Laboral. Orígenes y conceptos. Revista Aportes, Benemérita Universidad de Puebla, México Año VI, Nro. 17, México.
- De Mattos, C. (1989) “Falsas Expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción” en Nueva Sociedad, Nro.104, Noviembre-Diciembre, Caracas, Venezuela.
- De la Cruz, Rafael (1992). “La estrategia de la descentralización en Venezuela”, Descentralización-Gobernabilidad-Democracia, Editorial Nueva Sociedad.
- Ermida Uriarte, O. (2015). Globalización y relaciones laborales. Revista de Derecho (Coquimbo. En Línea), (7), 137-151. Recuperado a partir de <http://revistaderecho.ucn.cl/article/view/2207>
- Goma,R y Brugé Q. (s.f.).Nuevos modelos de Gestión y Organización Pública . Universidad Autónoma de Barcelona, España
- Guadarrama Sánchez, Gloria (2003). “Gerencia pública y política social en Latinoamérica”. En Revista economía, Sociedad y Territorio, Vol. IV, núm. 13, (enero-junio). El Colegio Mexiquense. México;
- Haldenwang, C.(1990). “Hacia un concepto politológico de la Descentralización del Estado en mérica Latina”, en: Revista EURE, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. XVI, Nro. 50, Diciembre, Santiago de Chile, Chile.
- Ianni, O. (1999). “La era del globalismo”, en: Revista Nueva Sociedad, Nro.163,Septiembre-Octubre, Caracas. Venezuela
- IESA. (1997). “Democratización del Capital”: Aspiraciones y realidades”, en: Revista Debates IESA,Vol. 2.4 abril-junio, Caracas, Venezuela
- Jones Lawrence y Fred Thompson Fred (1999).” Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15 (Octubre) Caracas
- Kohn W., Carlos. (1998). “Las antinomias de la democracia liberal “Pa-deia Project. Twentieth World Congress of Philosophy, Boston, Massachusetts U.S.A, disponible en <http://www.bu.edu/wcp/Papers/OApp/OAppKohn.htm> (Fecha de consulta 11/10/2015)

- Kohn w., Carlos. (1996) “Los sujetos Metafísicos de la Teoría Demo-Liberal: Prolegómenos” en Revista de Filosofía, Vol.23, nro. 1, enero junio. Centro de Estudios Filosóficos, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Kliksberg, B. y otros. (1984). La Reforma de la Administración Pública, en: América Latina. Madrid, España: Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Administración Pública en América Latina.
- Kliksberg, B. (1997). ”Hacia una Gerencia social eficiente, Algunas Cuestiones Claves”, en Revista Venezolana de Ciencias Sociales”, Vol. 1, Nro. 1, Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Cabimas, Venezuela.
- Kliksberg, B. (1998).” Seis Tesis no Convencionales sobre Participación”, en Revista venezolana de Gerencia Año 3, Nro. 6, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Kliksberg, Bernardo (2013) El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional. Fondo de Cultura económica, Colección administración pública.
- Kliksberg, Bernardo (2007). Hacia una economía de rostro humano. Fondo de cultura económica, México. Colección economía.
- Kliksberg, Bernardo (2008) Pensamiento social estratégico. Una nueva mirada a los desafíos sociales en América Latina, Editorial siglo XXI Colección sociología.
- Laufer, Romain, Burlaud, Alain (1998). Dirección pública: gestión y legitimidad. Colección Estudios, Colección estudios: Serie Administración General, Estudios (Instituto Nacional de Administración Pública (España). Administración General) Serie Administración general. Serie administración general: Colección Estudios
- Lechner, N. (1993). “A la búsqueda de la Comunidad perdida”, en: Liberación y Desarrollo en América Latina” CEP.
- Mac Donell Duncan y Velbruzzi M. (2014). “Defining and classifying technocrat led and technocratic governments,”. En European Journal of political Research. Vol. 53, issue 4.
- Martínez, I. 1995). “Mercado y Neoliberalismo en Venezuela” . Colección Gumilla , Fundación Centro Gumilla, Nro. 34. Caracas, Venezuela
- Matus, C. (1997).Los tres Cinturones del Gobierno .Fondo Editorial Al-tadir, Caracas, Venezuela.

- Morales, Eduviges, y Núñez, Ingrid; Delfín, María Isabel (2006) Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública. En Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 11, Núm. 35. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994) .La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós, Barcelona, España.
- Simison, Emilia. (2015). “Descentralización y partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión”. En Revista Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina
- Sánchez Avendaño (2000). “Tendencias Globales. De la descentralización a la regionalización”. Nueva Sociedad. N° 166, marzo-Abril, Caracas, Venezuela.
- Saravia, E. (1998).”La situación del personal de la administración Pública”, Documentos internacionales, Nro.1, Abr. (Seminario sobre la Situación Pública del Personal de la Administración Pública en los Países de América Latina.(1997 Abr. 24-25:Santo Domingo, República Dominicana.) CLAD; PNUD, Comisión Presidencial para la reforma y modernización del Estado
- Saxe-Fernandez, J. (1997) “Globalización y regionalización: ¿nueva etapa capitalista?”, en:
“Cultura y Política”. No. 8, Primavera, Universidad Autónoma de Metropolitana de Xochimilco, México, D.F., México
- Sonntag, R. (1998). “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, en: ReForma y Democracia Revista del CLAD. Nro. 12. Octubre. Caracas, Venezuela.
- Slater, David (1998). “Los rasgos espaciales de la descentralización en tiempos globales. En Revista Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto, Caracas, Venezuela.
- Torres, W (1992). Reforma del Estado en los Países de América Latina: La tarea de la década de los noventa., en: Aspectos Metodológicos y Conceptuales para Orientar Procesos de Reforma del Estado, Serie Concurso de Ensayos, CLAD, Nro.3, Caracas, Venezuela
- Vilas, Carlos (1997). “La Reforma del Estado como Cuestión Política”, en. “Cultura y Política”. Nro. 8, Primavera, Universidad Autónoma de Metropolitana de Xochimilco, México, D.F., México.

- Whele, B. (1999). “Trabajo, inclusión y exclusión social. De la globalización de la economía a la globalización de la pobreza”, en: Nueva Sociedad, Nro. 164, Noviembre-Diciembre, Caracas. Venezuela.
- Zicardi Alicia (2004). Participación ciudadana y Políticas sociales de ámbito local. En Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Instituto de Estudios Sociales – UNAMN, México.

CAPÍTULO IV

**La participación ciudadana como democracia
subjetiva: Venezuela de la participación a la
cooptación de la ciudadanía**

“Una gran democracia debe progresar o pronto dejará de ser o grande o democracia.”
Theodore Roosevelt

El proceso de reforma del Estado impulsado por Venezuela en la década de los noventa tuvo como llave maestra a la descentralización política – administrativa, el argumento central fue lograr más democracia y eficiencia. El discurso sobre la participación ciudadana aparece insistentemente en los documentos y propuestas de dichas reformas, pero no se logró mayor impacto en la construcción de la nueva democracia que se proponía aquel proceso. Con la promulgación de la Constitución Nacional de 1999⁵⁵, en Venezuela se establece el “protagonismo del pueblo” como elemento central de la democracia, que abrió el inicio de la “V República”, principio fundacional que se desarrolló mediante profusa actividad legislativa, creando a nuestro juicio, “una ciudadanía jurídica” de amplio espectro”; políticas gubernamentales establecieron mecanismos de participación para la planificación, diseño y ejecución de la política pública, acompañado de un intenso proceso (contradictorio con el principio participativo)

55 El artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, indica que La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos Leyes del Poder Popular, a saber: La Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la Ley Orgánica del Poder Popular, La Ley Orgánica de las Comunas, La

de recentralización administrativa y, estatización, lo que generó una tensión en la cual quedó atrapado el ciudadano.

La “democracia participativa”, requiere de la repolitización (autónoma) de la ciudadanía, implicaría avanzar (superar) desde la ciudadanía jurídica, a una política (construcción política). En este capítulo se discutirán las principales características de los mecanismos participativos para el modelo de democracia y administración pública en Venezuela. El caso venezolano constituye un caso excepcional debido a las transformaciones que el modelo democracia ha sufrido en sus últimos 20 años, la práctica participativa en sus diversas etapas tanto en la década de los años 70 con el surgimiento de las Asociaciones de vecinos, ONG’s, Grupos de presión hasta el establecimiento de la participación ciudadana en el texto constitucional de 1991 y su desarrollo legislativo.

Ha facilitado la consecución de un capital social importante, la experiencia y la información generando una nueva cultura política ciudadana tendiente a un mayor interés e involucramiento de sectores ciudadanos organizados, sin embargo el proceso observa cooperaciones de las corporaciones políticas-partidistas, produciéndose un conflicto entre el poder constituido de diversas tendencias y los ciudadanos, resultando un balance democrático deficitario, tanto por las características asumidas en la participación, así como por los resultados esperados de la práctica participativa.

El tema de la participación ciudadana ha estado vinculado a la gobernabilidad, la organización administrativa del Estado, los enfoques sobre el desarrollo, y al modelo de democracia y economía. Eso ha llevado en tiempos más recientes a la construcción de una arquitectura institucional que favorece (formalmente) la participación de

Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, La Ley Orgánica de la Contraloría Social, La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, La Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular, La Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria.

la ciudadanía en los asuntos públicos y en la producción de bienes y servicios.⁵⁶

La reivindicación de la ciudadanía (legalmente establecida-ciudadanía jurídica) y el diseño institucional que se llegó a crear la base de reformas de la administración pública, en las décadas de los años ochenta y noventa resultaron insuficientes para la repolitización ciudadana: el proceso fue transversalizado por mediaciones partidistas en la dinámica “oficialismo-oposición”, en una polarización evidente de la vida ciudadana en el país, la lucha de dos fuerzas realizadas mediante los recursos materiales y operativos que ambas poseen (Rivas Leone, José Antonio, 2008).

Oponemos el concepto de repolitización al de cooptación: la repolitización, desde nuestra óptica, basaría su existencia en la autonomía, autorregulación y construcción de consensos elaborados por los actores políticos portadores de derechos deberes e intereses determinados socializados, la cooptación (heteronimia) tendría lugar a partir del control por estructuras de poder ajenas a la dinámica propia de los ciudadanos que participan, produciéndose el desplazamiento de los intereses ciudadanos, ubicados en contextos determinados, un barrio, una ciudad, departamento o estado o un interés de carácter nacional; sin embargo las experiencias participativas miden su mayor fortaleza en espacios acotados por la proximidad de los actores y las posibilidades de concretar y construir de forma deliberativa problemas y soluciones diversas.

La participación ciudadana como problema político

Las redefiniciones de la democracia en América Latina en la década de los años ochenta y noventa, discurrieron entre: un intenso proceso de transición democrática (sobre todo en la región sur), la

56 Hacemos una distinción entre la formalidad la cual identificamos con el principio constitucional, las normas y las políticas oficiales que intentan generar condiciones para que se realice el involucre el ciudadano en los asuntos públicos.

instalación y profundización la crisis económica años 80, procesos de reforma del Estado, y más recientemente cambios hacia gobiernos de izquierda, más o menos autoritarios.

Todos esos fenómenos entre otros comportan un conjunto de hechos que en 26 años que dan cuenta de procesos de poder, por lo que su análisis resulta necesario a los fines de comprender las dinámicas de las esferas políticas. La visión que se desprende de la modernidad impactó durante largo tiempo el análisis de los asuntos del poder, otorgándole a la política una capacidad “autoreferencial,” es decir acercarse a su *corpus* objeto desde adentro, para producir análisis tendientes a otorgar a los políticos mecanismos para controlar eficazmente el mundo pleno de incertidumbres (Andara Matos, 2007) concebir un modelo para la dominación, lograr el poder y mantenerse en él.

La Ilustración trajo un camino para el debate y la construcción de lo que los politólogos llamamos la “esfera pública”, estructurada en dos niveles: lo público político (se incluyó aquí el naciente estado-administrativo-moderno) y lo público civil (colectividad organizada y racional), a este nivel se le otorgarían dos funciones básicas desde la doctrina liberal (Locke), la primera de ellas será el establecimiento de límites al Estado(a la esfera política), y el segundo el espacio para la reproducción económica, estamos hablando de la configuración de los sistemas de los estados modernos del siglo XVIII y XIX.

En el caso de Venezuela la constitución de 1999 estableció la V República, la cual se diseñó bajo la concepción de una “descentralización desconcentrada” vinculada a los planes de organización para desarrollo de polos económicos tendientes al logro del equilibrio económico que había sido previsto en el programa político del presidente Chávez, en el que “el desarrollo endógeno” fue la pauta territorial para el desarrollo económico y social, que signó buena parte de su mandato hasta 2013, pero que fracasó permitiendo que el país entrara a la mayor crisis económica, política y moral de su historia.

La organización y registro de la ciudadanía, fue “factor clave” para el desarrollo de la nueva institucionalidad y el modelo de administración, el Estado ha diseñado estrategias de diversos tipos para organizar a la población, tanto urbana como rural, la primera organización popular fueron los Círculos Bolivarianos, posteriormente, Unidades Batalla Electoral, Patrulleros, pelotones, escuadras, y otros (campaña electoral para la reelección presidencial de diciembre de 2006, y el referéndum aprobatorio de la reforma Constitución de 2007), todas estas organizaciones han tenido un carácter plurifuncional, desde apoyo electoral hasta co-administración de proyectos sociales en zonas específicas para desarrollar actividades electorales y administrativas, reservada a aquellos que apoyan al gobierno, del mismo modo fueron la base popular mediante la cual el gobierno ha promocionado la creación de los Consejos Comunales, en la última fase del chavismo liderado por Maduro se les denominó “colectivos”, grupos de choque armados para sometimiento de la población civil. (Córdova Jaimes, Edgar, 2007).

La explosión del poder popular. Los Consejos Comunales

La creación de los Consejos Comunales (CC) acumularon 12 años como instancias para el desarrollo de la participación ciudadana en Venezuela, desde nuestro, criterio ha transitado tres etapas:

La primera de ellas, los CC como parte estructural del Sistema Nacional de Planificación (SNP) para cumplir un papel articulador en la toma de decisiones públicas en todos los niveles de gobierno, ello como respuesta al giro paradigmático adoptado en la Constitución de 1999, como ya fue tratado en este trabajo y que hizo reacomodo con cooptación por el control ideológico del contenido de los planes de desarrollo.

La segunda estaría marcada por la desafectación de estos mecanismos de participación del sistema de planificación (abril 2006⁵⁷) otorgándole un papel ejecutor de políticas públicas (cogestión) y fueron convertidos en estructuras dependientes del ejecutivo nacional, quien les otorgó personalidad jurídica, financiamiento directo, y por ende control político necesario para el logro de la investigación alrededor de la reproducción clientelar.

La tercera etapa está definida por la propuesta de la reforma de la Constitución Nacional en 2007 mediante la cual se declaraba la intención de organizar la administración pública y ordenación administrativa y política a partir de los Consejos Comunales, debido a las connotaciones que el tema ha adquirió en Venezuela debido a su vinculación al “modelo socialista” que el gobierno quiso implementar, sin embargo aquella propuesta fue rechazada en Referéndum por la ciudadanía, pero a pesar de ello, aspectos contenidos en la misma se implementaron mediante leyes originadas a partir de la ley habilitante concedida al presidente de la república en enero de 2006 y cuyo lapso finalizó el 31 de julio 2008.⁵⁸

Desde la creación de los Consejos Comunales (CC) en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005, Art. 112)⁵⁹ eran instan-

57 Mediante la promulgación de la Ley de Consejos Comunales: Gaceta Oficial Nro. 5.806 de fecha 10 de abril de 2006.

58 En el periodo de Maduro la fórmula de leyes habilitantes continuó debilitando el Estado de derecho.

59 A Ley Orgánica del Poder Público Municipal es sancionada por primera vez en el año 2005 (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005) y modificada posteriormente en el año 2006 (Gaceta Oficial N° 38.421 del 21-04-2006). LA LOPP contiene en su texto un 40% de artículos referidos al tema de la participación ciudadana en la vida del municipio. En Venezuela para 2013 funcionaban 31.670 Consejos Comunales, 1.032 salas de batalla y 16 mil movimientos sociales en el operativo de Censo de Comunas y Movimientos Sociales de acuerdo a datos obtenidos en <http://albaciudad.org/2013/09/mil-comunas-y-casi-28-mil-consejos-comunales-se-censan-usando-una-plataforma-totalmente-en-software-libre/> (fecha de consulta 12- 12- 2015). Para 2007 el 46,6% de los Consejos Comunales ejercía la participación a través de

cias de articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, para ejercicio directo en la planificación y gestión de las políticas públicas, así como de proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones socializadas, es decir que los CC desde esta concepción serían parte integrante de un sistema más complejo para la planificación de políticas públicas en el país, finalmente no significaba una supremacía sobre otras experiencias participativas alcanzados por el modelo político.

La Constitución Nacional de 1999, establece en su artículo 99 la existencia de los Consejo Locales de Planificación Pública (CLPPL), presididos por los alcaldes, concejales, representantes de las juntas parroquiales, organizaciones vecinales y grupos organizados⁶⁰. Por su parte la Ley de Consejo Locales de Planificación Pública (2002)⁶¹, señala en su artículo 8vo, que se promoverá la red de los Consejos Comunales y Parroquiales que están llamados a ser el centro principal de participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución control y evaluación de políticas públicas. Mediante la aprobación de la Ley del Poder Público Municipal (LOPPM)⁶², desde el artículo 112 hasta el 114, se establecen los Consejos Comunales (CC) como instancias de los Consejos Locales de Planificación, es decir como parte del modelo local de planificación, integrante del Sistema Nacional de Planificación Pública (SNPP).

Para el año de 2006 la Asamblea Nacional aprobó en primera discusión el Proyecto de ley especial de los Consejos Comunales;

canales oficiales. (Castillo, 2008).

60 En Venezuela existen 337 Municipios y 1.088 parroquias.

61 16 de mayo de 2002, Gaceta Oficial 37.463, posteriormente se dictan reforma parcial de los Consejos Locales de Planificación y de Concejo estatales de planificación y coordinación de las políticas Gaceta Oficial Extraordinaria nro. 6.184 3 de junio de 2015.

62 08 de junio de 2005, Gaceta Oficial 38.204.

finalmente el 06 de abril de 2006 fue sancionada⁶³ la aprobación de aquella ley modificó (formalmente) del Sistema Nacional de Planificación Pública, se efectuó al inicio del año electoral para la presidencia de la República en Diciembre de ese año, en una especie de “emergencia por la participación promovida desde el gobierno nacional de Hugo Chávez”, la creación de 50.000 Consejos Comunales como meta fue acompañada por una enorme promoción y publicidad gubernamental por diversos medios públicos (Uzcátegui, 2006).

A pesar de los propósitos que formalmente se plantearon para la redemocratización y fortalecimiento de la participación ciudadana, la ley de los Consejos Comunales, debilita instancias locales de participación, ya que colocó a la organización comunitaria pre existente dentro de una sola estructura superior los Consejos Comunales, por otro lado los CC entran en conflicto con las instancias gubernamentales locales, llámese Alcaldías y Concejos Municipales, por la lucha en la distribución presupuestaria y así como por las materias de su competencias. Los CC comportarían en la práctica otro nivel de gobierno, sobre todo si entendemos que los proyectos y el financiamiento de las actividades de éstos se efectuarían directamente por el ejecutivo nacional a través de Fondos como el destinado al desarrollo nacional, y para las transferencias fiscales para (Fonden, Fides)⁶⁴ y otros de reciente creación a partir de los ingresos excedentarios de la renta petrolera.⁶⁵

63 El 02/03/2006 sufrió la 1ra. discusión y se aprobó, el 23/03/2006 se dio la 2da. discusión, y finalmente el 06/04/2006 fue sancionada el proceso que llevó a su aprobación fue de cinco semanas (del 02 de marzo al 06 de abril) tiempo insuficiente para generar un proceso importante de consultas, participación de las organizaciones y estructuras de ciudadanos preexistentes en el país en los 337 municipios existentes.

64 Fondo para el desarrollo, Fondo Intergubernamental para la descentralización (FONDEN), Fondo Intergubernamental para la descentralización).

65 El gobierno venezolano estimó un precio promedio del barril de petróleo en US\$60 para el presupuesto de la Nación del año 2015. El cálculo se coloca por en-

Los Consejos Comunales son instancias que formalmente fortalecen la creación de espacios para la deliberación y por ende la creación política ciudadana más allá de la ciudadanía jurídico institucional que se desarrolló mediante la actividad legislativa, es decir del entramado jurídico que regula y crea esos espacios. Se requieren cuatro aspectos para que estemos en presencia de una verdadera construcción política de ciudadanía, el reconocimiento, la participación -distribución, y autonomía, que facilite y reconozca el conflicto necesario para construir alternativas como esencia por parte del ejercicio de la deliberación: no se trata de decidir entre opciones, sería construir alternativas que puedan involucrar la diversidad para lograr eso se requiere autonomía importante por parte de la acción ciudadana.

En la medida que las organizaciones ciudadanas estén cooptadas o controladas por el Estado (Heteronomía de voluntad), pierden autonomía convirtiéndose en instancias gubernamentales, reconocemos el rol del Estado en la tarea para coadyuvar a la participación ciudadana, más allá de aquélla que sólo involucra la posibilidad de enarbolar el reclamo por derechos consagrados en las leyes y pasar a una ciudadanía real, en la que haya posibilidades ciertas de convertir las aspiraciones en políticas concretas, a propósito de ello seguimos a Fleury (2004) cuando señala: “La burocracia estatal es necesaria como fundamento y soporte material de política. Sin embargo, la ciudadanía no puede dejar de ser reducida a la normativa estatal, pierde de esta forma su dimensión subjetiva y emancipadora”.

cima de la establecida para 2014 de US\$55. En el año 2007 fue elaborado sobre la base del costo del barril de petróleo en 25 dólares norteamericanos, pero el precio del barril de petróleo ha estado por encima de los 65 dólares en el momento de la redacción de este trabajo el precio ha fluctuado entre los 76 y 106, los ingresos por encima de 25 dólares conforman ese fondo nacional que maneja directamente el gobierno central y que es distribuido para el mantenimiento de programas sociales y financiamiento de proyecto sociales especiales dentro de ellos los que surjan de los CC, ello involucra cifras astronómicas si consideramos que la producción de barriles diarios del país está muy cerca de los tres millones de barriles por día.

La promoción los Consejos Comunales se efectuó en medio de una polarización política extrema, el país dividido entre aquellos que apoyaban a Chávez y su gobierno y la otra mitad que lo adversaba y quería verlo fuera del poder; a pesar que la propaganda institucional del gobierno chavistas fue la expresión “*Venezuela ahora es de todos*”, la existencia de mecanismos que se han aplicado para el registro de los ciudadanos, como listas o registros contentivos de los nombres y datos de los ciudadanos que apoyaron con sus firmas la convocatoria al referéndum revocatorio del mandato presidencial en 2004, han sido aplicadas en los diferentes niveles de la administración pública, como elemento de control y filtro para el ingreso a la administración pública, obtención de créditos públicos, becas, contrato y otros ⁶⁶ .

Otro aspecto singular estaría que en la ley de los Consejos Comunales (abril, 2006) en los artículos 13 y 14 establecen como requisitos para ser elegidos en cargos de coordinación o vocería, estar inscritos en el Registro Electoral Permanente; ¿cómo se compadece esta exigencia en un país en el cual el voto no es obligatorio de acuerdo a la Constitución Nacional?, y a las dudas de gran parte de la población respecto al registro en listas en las cuales se puede “verificar el *status*” político de los ciudadanos, en todo caso la participación solo sería posible visto estos elementos mediante el “visto bueno” del poder.

2) Se ha tendido a reducir el reconocimiento de la base experiencial participativa de las comunidades, se obvian estructuras como

66 Nos referimos en primer lugar a la llamada “Lista Tascón”, elaborada por el Diputado oficialista, Luís Tascón a partir de las de firmas obtenidas para solicitar la convocatoria del Referéndum presidencial, dichas firmas le fueron entregadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE- poder electoral) las mismas aparecían en el sitio web del referido diputado y se podían consultar públicamente, posteriormente se generó la llamada “Lista Maisanta”, ya con mayores datos sobre el voto ejercido por cada ciudadano y su identificación político-partidista. Esta situación ha sido uno de los elementos que más ha generado conflicto en el país al punto que el propio presidente después de dos años públicamente ordenó “enterrar la “Lista Tascón” (15 de abril de 2005) lo que significó el reconocimiento de su existencia y aplicación como mecanismo de exclusión.

las juntas parroquiales⁶⁷, los CC se compiten en con gobiernos locales como se ha referido ya en este trabajo en ciertas materias: “cuando se autorizó la Ley de Consejos Comunales en abril de 2006, el Ejecutivo Nacional ordenó cambiar los porcentajes de las asignaciones, de manera que los fondos programados a través de Fides y Ley de Asignaciones Especiales (LAEE), 42% se distribuirán a los gobernadores, 28% a los alcaldes y 20% a los Consejos Comunales” (Armas, 2007).

3) Para 2007, los consejos sufrieron un fuerte proceso de ideologización y pasaron a ser parte sustantiva de los “Cinco Motores Socialistas”, plan de desarrollo del ciclo chavista con Chávez, que no obtuvo resultados materiales, solo movilización para el mantenimiento de lealtades, (específicamente el quinto motor: “La explosión del Poder Comunal”); de entrada, esto revela el carácter reproductivo de la organización de los ciudadanos en función de la implementación de la política del Estado insuflada por la propaganda y movilización.

En 2008 y como parte de la política declarada por el ejecutivo denominada “Reimpulso de la revolución”, visto el deterioro de indicadores sociales y niveles de deslegitimación del régimen político, se creó el Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONAC)⁶⁸, como servicio autónomo sin personalidad jurídica, el cual estaría adscrito al Ministerio de Finanzas y se regirá por las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento. Tendrá una junta directiva conformada por un presidente o presidenta, tres miembros principa-

67En la página web del antiguo Minpades, (luego Ministerio del Poder Popular para la participación y Protección Social, así como cambios casi cada año) se señala “El Consejo parroquial debería entonces estar conformado por los diferentes voceros comunales”.

68 Más tarde identificado como SOFONAPP (Servicio Fondo Nacional Poder Popular) Se encarga de financiar a las organizaciones del poder popular mediante la asignación de recursos para la ejecución de proyectos, y así satisfacer las necesidades de las comunidades. A través de este procedimiento se asignan los recursos al poder popular para la ejecución de diferentes tipos de proyectos con el objetivo de la transformación social y al fortalecimiento del pueblo organizado.

les y tres suplentes, designados por el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros y Ministras, el objeto del SAFO-NAC es financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros. La transferencia de los recursos financieros se hará a través de las unidades de gestión financiera creadas por los Consejos Comunales, una alternativa centralizada⁶⁹.

4) Autorización por parte del ejecutivo nacional. Los CC requerían registrarse el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social (MPS)⁷⁰. Allí funcionaba comisión presidencial del poder popular que tenía a su vez una comisión presidencial local y regional. El registro era necesario para opcionar al financiamiento directo del ejecutivo nacional, establecen una dependencia directa del despacho presidencial, es decir que se crean de estas estructuras dentro del entramado gubernamental centralizado con autonomía limitada por lo controles presupuestarios ofrecidos desde antes de la creación de los CC y con liderazgo militar.

5) Centralización y limitaciones a la autonomía estas dos características que obstaculizan el empoderamiento de la ciudadanía por lo que dentro de nuestra explicación las vinculamos de manera estrecha a los efectos de explicar la realización de una verdadera participación ciudadana que han favorecido la exclusión, tanto las tradicionales como las que aparecen del autoritarismo y la (re) centralización⁷¹.

69 http://www.consejoscomunales.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=42/ 30-08-2008

70 El Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (MPS), nace oficialmente el 27 de junio de 2005, (con el nombre de Ministerio de Participación y Desarrollo Social MINPADES), mediante Decreto Nro. 3.753 de la Presidencia de la República, publicado en Gaceta Oficial Nro. 38.262 del 31-08-05. La Gaceta Oficial Nro. 38.654 publicada el 28 de marzo de 2007 cambia de nombre a MPS.

71 Es ilustrativo el concepto de poder señalado en el instructivo elaborado por el

Ciertamente debido a la vocación del poder y a su lógica, el gobierno (como estructura de dominación) y los partidos políticos de oposición, han intentado permear estas estructuras de participación ciudadana, a los efectos de reproducirse, el primero por supuesto con mayores recursos destinados a lograr la “conexión necesaria para la transacción que legitime”, y los segundos mediante sus leales; ello coloca la cuestión de los CC en esa tensión en la que los ciudadanos están enfrentados a intereses que en la mayoría de los casos son extraños a su agendas propias vinculados a la proximidad que da el espacio local *vs.* intereses de referencia nacional y de corporaciones partidistas.

La búsqueda de la autonomía, el reconocimiento y la participación para la construcción de espacios públicos deliberativos y de decisión es una meta a la que hoy todavía no llegamos en muchos de nuestros países latinoamericanos, aunque dentro del diseño institucional esté previsto como parte del Estado de derecho que se desprende del derecho constitucional vigente.

¿Son compatibles la participación ciudadana y un modelo de administración pública nacional?

Finalmente trataremos una etapa del desarrollo de la administración pública venezolana, que podríamos denominar como de re-centralización que se dio inicio con la promulgación de la ya citada

antiguo Minpades veamos: “Poder es la capacidad que tiene una persona, un grupo o sector social para usar y disponer de recursos propios o que han encomendado. Es la capacidad para realizar una idea. Es el hecho de tener la fuerza para concretarla”, como puede verse se desprende de tal concepto que el poder es el uso de ciudadanía más no la construcción de la misma, es la capacidad de realizar ideas, aspiraciones y la fuerza para concretarla se remite así a la disposición de recursos, es decir a la ejecución, tal definición se aleja bastante a la definiciones de construcción de ciudadanía esbozadas en este trabajo y se acerca a los tradicionales mecanismo de cooperación y co administración, controlados por el núcleo central del poder nacional.

ley Orgánica de la Administración Pública⁷² nacida de la ley Habilitante otorgada al presidente Hugo Chávez por parte de la Asamblea Nacional en enero de 2006. Es así como se inicia la cuarta etapa del desarrollo de la participación ciudadana en Venezuela, mediante la referida ley se establecen una serie de aspectos sobre la organización y mecanismos vinculados a la reordenación territorial del país, así como un conjunto de “nuevas relaciones y tareas de los ciudadanos” respecto a la administración pública nacional.

Aspectos generales de la administración pública (re) centralizada

La ley de Administración Pública de 2006 revierte el proceso de descentralización administrativa que se desarrolló en el país a partir de la década de los años noventa, priorizando mecanismos como la desconcentración, que se define desde el derecho administrativo como Transferencia de la titularidad y ejercicio de una determinada competencia de un órgano jerárquicamente superior a uno inferior perteneciente a la misma Administración pública. Esta traslación de competencias suele tener por sujetos a un órgano de carácter central frente a otro de competencia territorialmente limitada, pero puede también darse la desconcentración de un órgano jerárquicamente superior a otro inferior aun cuando ambos tengan la misma competencia territorial.

Otros mecanismos de funcionamiento que la referida ley definió como la delegación administrativa que constituye la traslación por un ente u órgano superior a otro de nivel inferior del ejercicio de una competencia, reteniendo el delegante la titularidad de la misma. La delegación supone, por cierto, que la autoridad delegante esté faculta-

72 Decreto Nro. 6.127 con Rango, Valor y Fuerza de ley, Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 5.890 del 31 de julio de 2008, deroga la ley Orgánica de la Administración Pública, Gaceta Oficial Nro. 37.305 de fecha 7 de octubre de 2001. Modificada mediante Ley Habilitante al presidente en el año 2014.

da por la ley o el reglamento para realizar la delegación acuerdos de gestión. La estructura de los órganos centrales de la administración pública, reservándose la potestad administrativa, no está definida claramente la participación ciudadana del pueblo en términos políticos en la conducción de los asuntos públicos, más allá de los aspectos administrativos, de gestión y contraloría social.

La ley se encuentra integrada por 174 artículos mediante los cuales “formalmente” y de acuerdo a la parte motivacional del instrumento jurídico señaló lo siguiente:

“regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas (SIC), planes y proyectos públicos; así como establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública”

De acuerdo a esto la ley que recoge las bases del modelo administrativo del Estado Venezolano, coloca su acento en una función co-gestionaria y dibuja una acción participativa de los ciudadanos enmarcada dentro de un tipo de participación consultiva con fuertes rasgos y dependencias de la política nacional, veamos algunos de esos aspectos:

1) Incorporación de los Consejos Comunales⁷³ en la estructura administrativa del Estado. Un elemento innovador de acuerdo a la exposición de motivos de la ley es “la incorporación de los Consejo Comunales y demás formas de organización comunitaria que utilizan recursos públicos, como sujetos obligados en el cumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

Este aspecto es revelador, desde nuestro criterio, debido al hecho que aquellas experiencias comunitarias han recibido, sobre todo en el

73 Con fecha posterior el 26 de noviembre de 2009 el gobierno nacional sanciona la ley orgánica de los Consejos Comunales

auge de estas formas de ejecución de la política pública, se activaban si eran depositarias de recursos provenientes del Estado, y esto es sólo era posible si se les aprobaban proyectos de desarrollo (construcción, mantenimiento, y otros) por parte del gobierno central bajo las modalidades que establece la propia ley, y dentro del marco de las políticas y estrategias definidas por la administración pública.

Tal situación, convierte de hecho a los ciudadanos en funcionarios públicos, con las obligaciones del caso, con esta norma además de lo establecido en el art.- 3 numeral 2, en concordancia con el art.- 4 numeral 11 de la Ley Contra la Corrupción, le otorga a los ciudadanos que operaban los Bancos Comunales de los Consejos Comunales el carácter de funcionarios públicos, ya que éstos particulares administran recursos económicos provenientes del patrimonio público. En consecuencia de lo anterior los mismos están sometidos a las sanciones, acciones y medidas previstas en la mencionada ley contra la corrupción. Se trataría así entonces del desplazamiento del ciudadano, convirtiéndolo en el Estado.

Como puede verse la existencia y dinamismo del papel de los Consejos Comunales, asignado por la ley de administración pública se centra en aspectos cogestionarlos y consultivos, veamos lo que señala el art. 132 de la referida ley en materia de convenios de gestión:

“Los compromisos de gestión son convenios celebrados entre órganos superiores de dirección y órganos o entes de la Administración Pública entre sí, o celebrados entre aquellos y los Consejos Comunales o las comunidades organizadas y organizaciones públicas no estatales, de ser el caso, mediante los cuales se establecen compromisos para la obtención de determinados resultados en los respectivos ámbitos de competencia, así como las condiciones para su cumplimiento, como contrapartida al monto de los recursos presupuestarios

2) Centralización de la administración pública, Un aspecto presente en la ley es el carácter centralizador de la administración pública que consideramos contradictorio con el discurso y la ciuda-

danía jurídica establecida a partir de la Constitución Nacional, la ley es profusa y clara en mecanismos de delegación (desconcentración administrativa) de actividades a las comunidades y al ciudadano organizado, pero siempre conservando la titularidad sujeta a los controles administrativos, técnicos y políticos de la administración central.

La ley incorpora dentro de los órganos superiores del nivel central de la administración pública Nacional a la “Comisión Central de Planificación”, la cual es presidida por el Vicepresidente Ejecutivo de la República y se concebida como el órgano superior de coordinación y control de la planificación, encargado de garantizar la armonización y adecuación de las actuaciones de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, siendo como han sido definidos por el instrumento jurídico en cuestión a los CC como sujetos de la administración pública en tanto ejecutores de planes, proyectos y /o actividades, por convención de gestión delegación, se convierten en estructuras ejecutoras de la política nacional en armonía con dichos planes.

Los artículos 18 y 19 establecen claramente la centralización como principio de control de gestión, veamos su contenido: Art 18:

“El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetarán a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos, compromisos de gestión y lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados”.

Aquí lo que cabría preguntarse en función de los argumentos teóricos expresados, ¿cómo pueden conciliarse los mecanismo tendientes a la participación protagónica del pueblo, de acuerdo a la parte expositiva de motivos de la ley de administración pública con un modelo centralizado de planificación y gestión pública?, en realidad

esta ley otorgó legalidad a la práctica seguida desde el que se iniciar la conformación y funcionamiento de los Consejos Comunales, como mecanismos de cooptación de la ciudadanía, es por ello que la participación ciudadana no ha conseguido establecer verdaderos mecanismos de inclusión y repolitización.

3) La nueva geometría del poder. Fue uno de los aspectos propuestos en la reforma constitucional por parte de Chávez y que fue rechazada en el Referéndum del 02 de diciembre de 2007. En términos llanos, la distribución del poder establecida por medio de la ley de elección popular de gobernadores y alcaldes que acercó la política a los ciudadanos, cambiaría mediante una nueva ordenación realizada de acuerdo a las necesidades de desarrollo identificadas por el gobierno nacional, se ve cristalizada mediante lo establecido en el artículo 70 de la ley de administración Pública, mediante la creación de las autoridades regionales, veamos

“La Presidenta o Presidente de la República podrá designar autoridades regionales, las cuales tendrán por función la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, así como, las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándoles los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto”.

Como puede observarse estas autoridades regionales funcionarían de manera conjunta con las autoridades legítimamente elegidas por los ciudadanos en los estados y municipios, limitando además de la distribución presupuestaria por concepto de situado constitucional, la acción de los gobernadores y alcaldes, situación que dentro de la dinámica oposición–oficialismo, introduciría desequilibrios a partir del signo político de las o los alcaldes y gobernadores electos, estas autoridades han sido nombradas provenientes del estamento militar, y han dedicado recursos públicos para proyectos especiales, sin mayor control por parte de los entes correspondientes, sin cambio o mejoras

sostenibles de las áreas en las cuales han sido diseñadas y aplicadas, ni en lo material ni en lo político.

A la par de esto, es significativo lo establecido en la también la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)⁷⁴, respecto a las regiones estratégicas de defensa Art. 24.

“Es un espacio del territorio nacional con características geoestratégicas, establecido por el Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana sobre la base de la concepción estratégica defensiva nacional para planificar, conducir y ejecutar operaciones de defensa integral, a fin de garantizar la independencia, la soberanía, la seguridad, la integridad del espacio geográfico y el desarrollo nacional”.

En la práctica el presidente en tanto comandante y jefe de la FANB (Fuerza Armada Nacional), y de acuerdo a la planificación centralizada podrá establecer regiones de defensa con autoridad y funciones administrativas, que conjuntamente con las autoridades regionales son los encargados de coordinar planificar aspectos clave que correspondería a las niveles de gobiernos subnacionales y locales, nuevamente las autoridades civiles ceden espacios ante el estamento militar, lo que concluye en una mayor concentración de poder en el ejecutivo nacional.

74 Decreto 6239, Gaceta Oficial Extraordinaria 5891 del 31 de julio de 2008. La geometría del poder a pesar de haber sido rechazada en el referéndum para modificar la constitución del 2 de diciembre de 2007 se expresó en un conjunto de leyes del poder popular Ley orgánica y reglamento del Consejo Federal de Gobierno (Gaceta Oficial N° 39.655 del 13 de abril de 2011). Decreto N.º 8.146 12 de abril de 2011). Ley orgánica de las Comunas, (Gaceta Oficial Extraordinaria Número 6.011 del 21 de diciembre de 2010). Ley Orgánica de participación ciudadana y poder popular, Ley orgánica del sistema de economía comunal, ley Orgánica de Contraloría Social, Ley Orgánica de administración pública. (Gaceta Oficial N.º 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010).

La referida ley en el artículo 26, numerales 7, 10 y 11 deja claramente establecidas funciones que se solapan a las autoridades civiles en y de niveles subnacionales y locales. Artículo 26:

“Corresponde a los Comandos de Regiones Estratégicas de Defensa Integral, a las Zonas Operativas de Defensa Integral y a las Áreas de Defensa Integral las funciones siguientes: (...) 7) Planificar, organizar, coordinar y supervisar el apoyo a las autoridades civiles y participación activa en el desarrollo de la región bajo su responsabilidad; (...) 10) Coordinar el apoyo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, para el restablecimiento del orden público en su jurisdicción territorial correspondiente (...) 11) Coordinar con las instituciones del sector público y privado, la participación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la planificación del desarrollo de la región”.

Los impactos que la Nueva Geometría del Poder tiene sobre el diseño de estado de derecho, van desde restricciones al ejercicio de los derechos económicos, que se expresa mediante la la “propiedad social”, a través de la cual el gobierno nacional conserva, maneja y decide sobre los medios de producción; prevalece la propiedad colectiva sobre la propiedad individual, siendo esta no es susceptible de enajenación ni de sucesión, terminando por ser propiedad del Estado, bajo el eufemismo de “propiedad social” o colectiva:

La participación ciudadana se ha sujetado a un modelo denominado socialista, supeditando la libertad de pensamiento, de asociación política y el derecho al sufragio directo, universal y secreto mediante suspensión de elecciones, como las de gobernadores de Estado y Alcaldes pautadas para diciembre de 2016, así como la no certificación de los Consejos Comunales después de verificaciones por parte del ministerio en cuestión.

Referencias Bibliográficas

- Andara Matos, Abraham E. (2007). “La Política en tiempos de oscuridad”. En *Reflexión Política*. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Año 9 Nro. 18, Bucaramanga, Colombia.
- Armas Mayela (2007) “Más fondos para los Consejo Comunales” en *Diario El Universal*, Sección Economía 12/01/2007
- Bresser Pereira, Carlos, CUNILL, Nuria (1998). *Entre el Estado y el Mercado: Lo público no Estatal*. En *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Clad, Ediciones Paidós, Caracas, Venezuela.
- Castillo, Laura H. (2008). “Consejos Comunales con Pronóstico Reservado” en *Diario El Nacional*, sección Domingo Siete Días. Domingo 14 de septiembre 2008, Caracas, Venezuela.
- Córdova Jaimes, Edgar (2007). “Los modelos de Administración pública y espacios de participación ciudadana”. En *Reflexión Política*. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Año 9, Nro. 18, Bucaramanga, Colombia.
- Fleury, Sonia (2004). “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. www.iigov.org
- Madoery, Oscar (2001).” Actores territoriales y política de desarrollo endógeno” en *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental* N° 18 - DESARROLLO LOCAL, primavera 2001, Buenos Aires, Argentina.
- MINPADES (2006) “Consejos Comunales Base del Poder Popular, ¡Construir El Poder Desde Abajo ¡”. Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social. En [htt://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php](http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php) (fecha de consulta 15-07-2015)
- Núñez Nava, Rosa Virginia (2007). *La participación ciudadana. Cambio paradigmático de la Constitución venezolana*. En *Cuestiones Políticas*, Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, Universidad del Zulia Nro. 39, Maracaibo, Venezuela.
- Rivas Leone, José Antonio (2008). “Democracia y Derechos Humanos en la Globalización: Una aproximación a Venezuela”. En *Reflexión Política*. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la

Capítulo IV

La participación ciudadana como democracia subjetiva: Venezuela de la participación a la cooptación de la ciudadanía

Universidad Autónoma de Bucaramanga. Año 10 Nro. 19, junio, Bucaramanga, Colombia.

Uzcátegui, Rafael (2006). “Consejos Comunales: Autonomía y Movimientos sociales” en *Venezuela Analítica*, disponible en www.analitica.com (fecha de consulta 15-07-2015)

ISBN: 978-958-8553-37-5

CAPÍTULO V

**Los modelos de administración pública y la
generación de espacios ciudadanos**

“Un día uno se despierta y se da cuenta de que las libertades políticas básicas de la democracia política han sido abolidas de hecho, no necesariamente de derecho”

Guillermo O'Donnell

La organización política y administrativa del Estado ha tenido un desarrollo homogéneo los países de América Latina; desde un núcleo fuertemente centralizado a una estructura más o menos descentralizada en diversos grados; esto último como resultado de la presión ejercida por causa de transformaciones ocurridas tanto en el campo económico como por las fuerzas sociales que han demandado mayores salidas del modelo administrativo, el rescate de la gobernabilidad y por ende espacios de participación para la deliberación y su inclusión política efectiva, así como un mejor desempeño de las administraciones públicas, se convirtieron en objetivos declarados de los subsecuentes procesos de reforma del Estado, que se resolvieron parcialmente mediante diseños institucionales con las subsecuentes limitaciones para la resolución los conflictos que suponen dichos objetivos, en una clara dinámica inclusión–exclusión, lo que ha resultado en procesos de deslegitimación y el triunfo en el poder de propuestas políticas ubicadas en lo que algunos denominan el giro hacia la izquierda en América Latina; Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

En una primera etapa del desarrollo de los modelos administrativos en Venezuela (ubicada aproximadamente entre 1958-1990), la organización de la administración pública venezolana se realizó

en arreglo del modelo de sustitución de importaciones, en el marco de una política de gran expansión de las actividades del Estado, bajo la visión del desarrollo cepalista y la democracia representativa las cuales requerían de un orden necesario que se materializó en el arreglo centralizado y una ciudadanía desmovilizada, como actores receptivos de bienestar. El consumo interno era de vital importancia para lograr la legitimidad del modelo democrático, los beneficios de la economía eran distribuidos por diversas agencias y estructuras de mediación desconcentradas administrativamente. La participación ciudadana es mediatizada por los partidos políticos que dominaron la escena política dentro de lo que fue la conciliación de poder a partir de 1958, erigiéndose en los espacios para la realización del poder.

La segunda etapa la ubicamos a partir de los últimos años de la década de los ochenta, los esfuerzos para la transformación de la administración pública fueron dirigidos en medio de cambios extraordinarios en la dinámica económica mundial asociados a la crisis que se inició en los centros de desarrollo mundial, Estados Unidos y Europa requerían del fortalecimiento de un mercado mundial globalizado para lo cual las economías de los países receptores de tecnología necesitaban de un funcionamiento eficiente en sus economías internas.

Los planes para la reforma de estas economías y de sus estructuras administrativas se inician bajo la crítica de su funcionamiento, así como del contenido de las políticas públicas desarrolladas por el modelo de democracia protectora y representativa, de tal manera que una primera generación de planes de modernización y transformación se centraron en proponer cambios en el diseño institucional, lo que vale decir de las formas organizacionales; normas, nuevos organigramas, así como la reducción del tamaño del Estado y de sus funciones, para lograr la adecuación administrativa que hiciera posible el cambio a favor de una mayor competitividad económica procurando un manejo eficiente de la economía, así como una vinculación diferente entre el ciudadano y el aparato público; la participación ciudadana es vista, desde este enfoque reformista como un elemento para la eficiencia,

una actividad de co-administración, una intención formal de democratizar el Estado.

Esto se llevó a cabo mediante la promoción de la gerencia pública en sustitución de los viejos patrones de la administración pública, el enfoque gerencial fue acompañado por un proceso de reformas del Estado denominado de segunda generación, mediante la aplicación de severos reajustes económicos y fiscales, todos encarnados en planes elaborados con asistencia de organismos multilaterales.

Los resultados derivados de aplicación de recetas de ajuste económico y fiscal trajeron el desequilibrio de la gobernabilidad así como el debilitamiento de los gobiernos que las impulsaron debido a la exclusión que provocaron; las protestas en las calles como flujo de salida del descontento fue el resultado del nuevo espacio público que los ciudadanos crearon para imponer sus necesidades y conflictos que como resultado de su aplicación generaron, dando al traste, con todo el modelo administrativo, de su arquitectura institucional así como al sistema partidista de representación.

Una tercera etapa la ubicamos a partir del triunfo en el poder del presidente Hugo Chávez Frías en 1998⁷⁵, el establecimiento de una nueva Constitución Nacional y la generación de un modelo de administración pública burocrático-populista, formalmente participativa, rica en diseños jurídicos para la participación y la deliberación ciudadana, como lo fue la sanción de la ley en abril de 2006 de los Consejos Comunales y demás leyes desde 2006 a 2010 que desarrollan el poder popular, pero contradictoriamente funda una geometría del poder que otorga mayores prerrogativas al poder ejecutivo), centralmente nucleada, ampliamente desconcentrada y de base militar. Este modelo de administración y reestructuración institucional ha tenido como base, lo que el gobierno denominó en primer término

75 Ello luego de irrumpir en el escenario político venezolano tras un intento fallido de golpe de Estado en febrero de 1992 contra el gobierno constitucional del entonces presidente de la República Carlos Andrés Pérez (Social Demócrata).

“Bolivarianismo” y más recientemente “Socialismo del siglo XXI”, dentro de esta etapa,

La cuarta etapa se inicia a partir de enero de 2007, luego de la reelección del presidente mediante los comicios celebrados el 3 de diciembre de 2006, esta fase la marca la puesta en marcha de la reforma de la Constitución de 1999, la estatización de las empresas, telefónica (CANTV), de energía eléctrica y de las actividades de las empresas petroleras que operaban mediante convenios en la faja petrolífera del Orinoco⁷⁶, así como la preeminencia(en el discurso) de los Consejos Comunales como estructura fundamental para la administración pública nacional, y la conformación de un partido único (PSUV, Partido Socialista Unido de Venezuela) donde realmente descasaba el poder en alianza con el sector militar, desapareciendo todos aquellos partidos que sirvieron de plataforma política de Chávez.⁷⁷

76 Faja Petrolífera del Orinoco, FPO, considerada la acumulación más grande de petróleo pesado y extra pesado que existe en el mundo, fue descubierta en 1938. Al norte de río Orinoco, en Venezuela, su nombre se debe a la cercanía del río pues la formación geológica de los yacimientos no está relacionada con el mismo. Se extiende sobre un área de unos 650 km de este a oeste y unos 70 km de norte a sur, para una superficie total de 55.314 km² y un área de explotación actual de 11.593 km². Estos territorios comprenden parte de los estados venezolanos de Guárico, Anzoátegui, Monagas y Delta Amacuro, desde el suroeste de la ciudad de Calabozo, en Guárico, hasta la desembocadura del río Orinoco en el océano Atlántico. Forma parte de la cuenca sedimentaria oriental de Venezuela y por las magnitudes de los yacimientos de petróleo y gas, constituye una subcuenca por sí misma.

77 El país funda un bloque de leyes que en su conjunto integran Leyes del Poder Popular en la República Bolivariana de Venezuela (2010) en ese cuerpo normativo existen formulaciones político-ideológicas que plantean pretendidas transformaciones profundas, específicamente en los siguientes ámbitos: La definición del carácter socialista de los cambios. La formulación del Estado Comunal y su concreción en las comunas.

La caracterización del poder popular, materializado también en espacios específicos. La postulación de principios de autogestión y cogestión como parte integral del poder popular. La implementación de la planificación participativa y la contraloría social.

Construcción de ciudadanía, gobernabilidad y administración pública

La construcción de espacios para la deliberación y participación ciudadana en América Latina han estado ligados a los temas de: gobernabilidad, la organización administrativa del Estado; los enfoques sobre el desarrollo y el tipo de democracia a desarrollar. Ello ha llevado a la concreción de un arquitectura institucional, que favorece, por lo menos formalmente la participación de la población, del pueblo, de la ciudadanía en los asuntos públicos, en beneficio de los intereses colectivos, es así como entonces la ciudadanía organizada se ha convertido en el elemento basal sobre el cual descansa gran parte de la legitimidad en los países de la región. Partimos de la premisa que, a un modelo de democracia representativa, ha correspondido un determinado modelo administrativo en el marco de una estructura económica hacia dentro como lo fue en los primeros 15 años de la democracia en Venezuela, la participación se resumía a la participación en procesos electorarios cuyos escenarios han sido fundamentales los grandes partidos políticos y organizaciones sindicales.

A partir de los cambios en el modelo económico mundial, mundialización de la economía, globalización, se estructura un modelo de administración cuyo criterio de dirección ha sido la eficiencia al estilo empresarial, de tal manera que el asunto de la participación ciudadana se convierte en un elemento instrumental para los cambios institucionales y administrativos; los cambios constitucionales operados en 1999, apuntan formalmente hacia un modelo de democracia participativa, en el marco de una concepción económica vinculada con el desarrollo sostenible endógeno, y una acción protagónica, más allá de la co-administración de los ciudadanos

La reivindicación de la ciudadanía, como garantía ciudadana legalmente establecida (es decir de ser portadores de intereses y derechos consagrados constitucionalmente, y de diseños institucionales construidos sobre la base de reformas de la administración) ha resul-

tado ser insuficiente para la inclusión política de los ciudadanos, más allá de la declarativa de un Estado de derecho institucional, y la densidad legislativa en materia de participación ciudadana, las propuestas han estado atravesadas por mediaciones partidistas.

Ello implica, entonces la construcción de una esfera pública, como orden simbólico relacional en donde los ciudadanos dan significado y sentido a sus acciones...la dimensión cívica se relaciona con la condición de inclusión activa de los ciudadanos en la comunidad política, donde se comparte un sistema creencias respecto a los poderes públicos, la sociedad y el conjunto de derechos y deberes que atribuyen a la condición de ciudadanos (Fleury, 2004). Es decir que no basta sólo la dimensión jurídica de la ciudadanía, hay que darle construcción política a esa “ciudadanía jurídica” en el plano del espacio público, como escenario para la negociación, representación y concertación, donde el Estado pueda jugar un papel de acompañamiento, más no de ductor unidireccional al proceso, es decir el marco de la autonomía indispensable para logra la libertad de construcción de alternativa y desarrollo del diálogo de intereses, públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y quizás excluyentes entre sí.

Refiere la autora Fleury (2004), describe cuatro principios para la democracia participativa: El reconocimiento de los contrarios y del conflicto, participación efectiva en la deliberación, que lleva inclusión política a partir de una garantía más allá de lo procedimental como el voto por ejemplo; y la redistribución, ahora bien. si no hay participación y hay redistribución, ella por sí sola no cambia las condiciones estructurales no habrá construcción de ciudadanía, y finalmente la obtención de una base objetiva como resultado de esa construcción ciudadana, es decir de resultados obtenidos del ejercicio de la deliberación en ese espacio público de relaciones políticas en el marco de autonomía. Este enfoque se opone al mero populismo, si no hay transformación estructural no hay repolitización de la ciudadanía.

Los modelos de administración pública: El ciudadano frente al Estado, tensión y conflicto

Se podrían esquematizar tres modelos de administración pública en Venezuela a partir de 1958 fecha en la cual se reinstala la democracia, luego de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez. A continuación se establecen las características generales de cada uno de ellos, sin llegar a ser exhaustivas, estas dibujan las líneas gruesas que pudieran ser orientadoras para intentar realizar un análisis respecto al objetivo que orienta esta investigación. Los dos primeros que van desde 1958 hasta finales de la década de los años ochenta, pudieran constituirse en antecedentes del modelo administración que se genera a partir de 1998 con el triunfo de Hugo Chávez Frías y que impacta en toda la región en el camino para establecer un viraje a la izquierda en varios países.

El modelo burocrático populista-centralizado: conciliación política y democracia representativa

Este modelo político administrativo (1958-1990), nace a partir de la reinstalación de la democracia en 1958 y la promulgación de la Constitución Nacional de 1961, se cimentó sobre el gasto público, creando un “Estado de Bienestar”, redistribuyendo una gran cantidad de beneficios socioeconómicos financiados por la renta petrolera como mecanismo de legitimación. La concepción del desarrollo correspondiente en lo que algunos autores han definido como reduccionista–centralista; “mediante el cual se reduce el desarrollo a variables de orden económico, desvinculándolo de otras variables de carácter social histórico en cuanto a la planificación, esta se ejecuta desde un ámbito central desarrollando un vínculo estrecho entre el Estado–Nación como entes capaces de resolver las imperfecciones del mercado.” (Madoery, 2001).

Un modelo determinado de administración pública (arquitectura institucional⁷⁸) responde a una idea de democracia y de desarrollo económico, y a partir de allí lo que se ha conocido como la gobernabilidad necesaria, respecto a los modelos aquí tratados, en este sentido señalamos lo siguiente al tema “en la década de 1960 una intensa polémica sobre las relaciones entre modernización, desarrollo y gobernabilidad. En esta oportunidad la necesidad de orden considerado imprescindible pasó a ser el valor que justificaba las soluciones políticas autoritarias (Huntington; 1968; Fiori; 1996 y Reis 1995, citados por Fleury, 2004). El mismo planteamiento se renovó a partir de los esfuerzos de reforma del estado, pero en medio de una mayor complejidad social, pero en esta oportunidad se trató de “una gobernabilidad democrática”, de tal forma que salidas como la descentralización y o la recentralización o centralización de las estructuras administrativas son referentes de un determinado modelo acompañado de una gobernabilidad más o menos autoritaria.

Veamos de manera abreviada algunas de las características o indicadores de este modelo:

1) Crecimiento burocrático: Se expresa en la hipertrofia producto de la creación de estructuras tanto en el campo social como económico, “creación de instituciones, participación en el campo productivo y ampliación de los programas sociales, muy especialmente en educación y salud” (Córdova, 1996; 231). Las instituciones creadas conformaron un amplio aparato público estrechamente vinculado a la economía; se destaca la constitución de numerosas empresas públicas ubicadas en diversas ramas de la economía, se conformó un apreciable aparato público de tipo social que debería dar respuesta a las presiones en torno a la vivienda, salud, seguridad social, etc. y que a su vez contribuiría a aumentar la demanda cuestión necesaria para la producción y acumulación interna, por otra parte la universalización

78 Utilizamos el término arquitectura institucional, no solo en sentido de forma, también de contenido de la política que supone dicha forma o estructura.

de los derechos sociales y políticos (Constitución 1961), permitieron una política de inclusión (disfrute del acceso a diferentes servicios sociales) y ascenso social conformando lo que hoy es la base dirigencial política, científica técnica y profesional del país.

2) La mediación partidista y de ciertos sectores económicos: Los partidos políticos fueron los elementos medulares entre la sociedad y el Estado, ejerciendo los mecanismos de comunicación y espacios centrales para realizar la participación de la ciudadanía, dentro de una concepción representativa mediante mecanismos formales como el voto, es decir podríamos señalar que se trató de una inclusión más jurídica que política. Dos características resaltantes derivadas de la mediación partidista las constituyen; el clientelismo que se manifiesta en el reclutamiento de funcionarios de las filas de los partidos, grupos diversos que apoyan al gobierno para los cargos públicos, conformando una burocracia transaccional como fuente de apoyo, control político y corrupción administrativa.

El voto decide “quien o quienes”, pero el ciudadano queda atrapado en el carácter representativo de la norma, no se ve reflejado en las decisiones que es lo que sería inclusión política. De acuerdo a Fleury (2004) la absolutización de los mecanismo formales de participación produjo un “vaciamiento” de contenido moral en detrimento de los valores relacionados al bien común, solidaridad y por ende la participación activa de los ciudadanos, es decir que las reglas formales –jurídicas indican el procedimiento para las decisiones pero no pautan nada referente al contenido (social-capital social).

3) La centralización político–administrativa La acción planificadora del Estado se realiza desde el centro de poder (Matriz Estado–Céntrica), ubicado en Caracas, se dieron algunas experiencias básicamente hacia la desconcentración de órganos, institutos autónomos y empresas del Estado, lo que “facilitó que la agregación de las demandas tuviera una alta mediación partidista” (Córdova, 1996; 233), y por ello un gran control político del centro de la administración.

Los cambios en la economía mundial y las restricciones que por vía de los mismos se le imprimieron a la administración pública, dieron pie a la pérdida de legitimidad de actores que fueron el soporte de aquél; es así como los partidos políticos tradicionales vieron disminuida el hecho de continuar manteniendo el clientelismo y las prácticas populistas; iniciándose la expresión de la crisis del modelo, las mediaciones que lo hacían posible se debilitan perdiendo autonomía política. Ello ocasionó en gran medida que la ciudadanía reconociera y fortaleciera la organización autógena (asociaciones de vecinos) es decir la construcción de espacios autónomos para presionar sobre la estructura administrativa-decisoria del Estado excluyente y limitadora de la acción ciudadana; se cayeron con la crisis los muros de contención de la creatividad social y se empiezan a expresar capacidades de organización y elaboración de agendas para lograr la inclusión política de los ciudadanos.

El primer espacio fue la protesta popular donde se expresaron las protestas como espacio del descontento, en persecución de una esfera pública incluyente.

El quiebre de la gobernabilidad pautaada bajo las concepciones de modernización, desarrollo y democracia representativa y su “necesaria dosis de autoritarismo” expresadas en el modelo burocrático-populista-centralizado, encuentra una explicación además del agotamiento del pacto corporativo que lo hiciera posible, la complejización de la sociedad, (urbanismo, educación) y podría decirse que por efecto de la globalización, que mediante su ambivalencia inclusión-exclusión, colocó a disposición información y tecnologías que coadyuvaron a la conformación de un capital social que requería ser incorporado políticamente.

El modelo de administración pública descentralizado: Nueva democracia ¿en busca de la inclusión ciudadana? (1991-1998)

La crisis del modelo Burocrático Populista-centralizado planteó como respuesta el diseño de un “Estado descentralizado”, a objeto de dar respuesta a los elementos base de esa crisis: es decir el reacomodo de las estructuras económicas y la pérdida de la gobernabilidad; se persiguió alcanzar la eficiencia por medio de la aplicación de la gerencia pública⁷⁹.

Se trató de la adecuación del Estado venezolano, como ocurrió en el resto de los países de la región latinoamericana, y de su aparato administrativo a las corrientes del pensamiento gerencial y económico puesto en boga desde los años setenta y ochenta en los países de desarrollados. Estos cambios apuntan fundamentalmente hacia la eficiencia orgánica institucional bajo una visión gerencial empresarial de las funciones del Estado y su aparato público, para el mejoramiento sustancial en la prestación de ciertos servicios sociales y el desarrollo de las infraestructuras asociadas a la economía como puertos, aeropuertos, carreteras, minas, es decir competencias exclusivas de acuerdo a la ley de descentralización venezolana⁸⁰.

El modelo se inserta y toma su mayor desarrollo de manera selectiva (competencias vinculadas a la economía) contrariamente a los planteamientos de reforma del Estado típicas de la década de los años setenta que eran de carácter generalistas, se desarrollan diversas

79 Este objetivo estuvo presente en la agenda política, pero no fue hasta entonces cuando tuvo la suficiente fuerza política para realizarse, es así entonces como se produce el fenómeno de la tecnocratización de la administración pública mediante la reforma del Estado en Venezuela que se inicia formalmente desde 1991 en oposición al modelo burocrático populista centralizado.

80 Para ampliar véase: Córdova Jaimes, Edgar (2004) “Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política-administrativa en Venezuela. En Revista Reflexión Política. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia- Año 6 nro. 11 junio 2004.

formas de privatización que se concentraron en el otorgamiento de concesiones, *outsourcing* para la operación de diversas actividades administrativas y /o técnicas. La mediación típica de los partidos políticos es desplazada perdiendo fuerza sobre todo en sectores vitales para el crecimiento económico, y es ocupada por sectores empresariales el sector privado.

Formalmente se incorpora la participación ciudadana como elemento clave para la reforma del Estado Venezolano, la búsqueda de una nueva democracia y la redefinición de los roles del Estado y del ciudadano; esto sería una ciudadanía encargada de aspectos concernientes a la vida cotidiana en la ciudad, y una administración pública concentrada en cuestiones medulares, el retiro del Estado de gran cantidad de actividades y la estructuración de las bases políticas para lograr, de acuerdo a los enunciados formales del proyecto de reforma, del piso de político en los niveles sub nacionales, así como el reconocimiento de las regiones como espacio para el desarrollo y la participación política del ciudadano.

- Otro aspecto relacionado con el anterior es que se creación de una doble institucionalidad, por una parte diversas formas jurídicas, Asociaciones, Servicios Autónomos, e Institutos Autónomos, y por el otro lado una institucionalidad social agrupada en por lo ciudadanos que conformaron un tercer sector, sobre todo el campo de competencias sociales, donde la población asumió ciertas actividades que correspondían al Estado y a lo que se determinó en llama “participación ciudadana”, pero que en realidad apuntó hacia mecanismos administrativos de cogestión/cooptación y o consulta en procura de la eliminación de conflictos para el incremento de la eficiencia que era el criterio de dirección.

Las relaciones de poder y la posibilidad de la inclusión política se mediatiza, no logrando cristalizar en la recuperación de la gobernabilidad pérdida, ya que no hubo un real reconocimiento del espacio público ciudadano, no hubo participación y distribución vertical ni de

poder ni beneficios materiales que cambiaran los niveles de exclusión social. A la par de este proceso selectivo, la eficiencia lograda sirvió para financiar la ineficiencia y las estructuras burocráticas y clientelares que coexistían con el modelo “gerencial-descentralizado”.

La descentralización como proceso político más allá del mero reacomodo de la estructura administrativa, supone una redistribución del poder y el reconocimiento de una nueva territorialidad, “algunos autores identifican las estrategias de descentralización, subsidiariedad y delegación como la única posibilidad de reconciliar a los ciudadanos con la comunidad, rescatando la ciudadanía activa como nudo central de este concepto” (Fleury, 2004; 147). Pero un verdadero proceso de descentralización político-administrativo supone una pérdida de poder de Estado frente a los ciudadanos, ya que se ve como fragmentación en detrimento del referente de la política nacional. Lo que supone para el Estado “central nacional”, y su función de dominación, hegemonía y reproducción una cuestión vital, debido al politicismo que la organización ciudadana autónoma posee.

El diseño descentralizado no logró establecer en una gran medida los vasos conductores que permitieran la inclusión política de la ciudadanía. Se reprodujeron los mecanismos formales de participación representativa. Con la posibilidad de elección de los gobernadores de Estado y la creación de la figuras de Alcaldes a partir de 1989, proveyó sin ninguna duda un avance democrático, los partidos políticos tradicionales tuvieron que compartir el poder con grupos de electores regionales y locales en la tarea de captación de apoyos y votos; pero los grupos locales y los nuevos liderazgos surgidos a partir de la movilización, al margen de la corporación política base del modelo burocrático populista centralizado, terminaron reproduciendo y modelando los patrones de hacer política de los partidos tradicionales, lo que desencadenó una prolongación en diferente escala de la crisis de legitimidad, tal característica se ha reproducido hasta la fecha.

El modelo burocrático-populista de base militar: ¿Nueva institucionalidad para la construcción de ciudadanía? 1998-2015

La expresión formal institucional del modelo de administración pública a partir de la puesta en marcha de las transformaciones lideradas por Chávez en Venezuela, se da inicio a partir de la aprobación de la Constitución Nacional en 1999, impulsada por Chávez a través de una Asamblea Constituyente, el texto constitucional recoge lo relativo a la participación ciudadana como aspecto que define el tipo de Estado y Democracia, es decir pasar de una democracia de carácter representativa a un tipo de democracia participativa (Art.62), lo que supondría un tipo de democracia para la deliberación y la inclusión política, espacios para la construcción ciudadana. El principio participativo como eje central en la definición constitucional de la democracia se ha desarrollado mediante una gran cantidad de instrumentos legales; como el establecimiento de las Asambleas de Ciudadanos, los Consejos Locales de Planificación⁸¹ (2005), Consejos Comunales y otros, que le darían al ciudadano, “jurídicamente” la posibilidad de incorporarse en la deliberación y toma de decisiones en materias que le afectan directamente.

El modelo apuntó, a la expansión del aparato público, lo que originó la creación y fortalecimiento de una administración paralela a la ya existente (burocracia tradicional), de carácter centralizada con funciones que se solapan con la administración pública tradicional, ello desde nuestro criterio como mecanismo para otorgar flexibilización de maniobra por parte del gobierno y aseguramiento de la política nacional gubernamental⁸².

81 Originalmente planteados en la Ley de Poder Público Local, (junio 2005) y posteriormente modificada, con la sanción de la ley de Concejos Comunales (abril 2006) la cual crea los Consejos Comunales con una estrecha vinculación con el poder ejecutivo.

82 Véase en el capítulo anterior lo relativo a la puesta en marcha la denominada

La profundización de esta política de creación de esta nueva institucionalidad se efectúa a partir del año 2003 mediante la creación de programas sociales denominados, “Misiones Sociales”, en diversas e áreas, tales como alfabetización, educación primaria, educación superior, salud en atención primaria y diagnóstica en barrios marginales (a través de un convenio con Cuba en el que atienden 20.000 médicos cubanos), planes de empleo, vivienda, seguridad, identidad y otros como respuesta a las necesidades sociales de aquéllos sectores que se vieron excluidos durante años por la inacción del Estado y fundamentadas en lo que el gobierno ha llamado revolución y socialismo del siglo XXI.⁸³

Estos programas nacen como parte del reacomodo que inició el gobierno nacional posterior al intento de golpe de Estado ocurrido el 11 y 12 de septiembre del año 2002, luego de cuatro años en el poder, han sido organizados y estructurados paralelamente a la administración pública nacional, a los que se han incorporado nuevos funcionarios, constituyendo una nueva burocracia al estilo del modelo burocrático populista que se desarrolló durante los primeros 40 años de democracia.

“nueva geometría del poder”, que en su conjunto se enmarca un conjunto de leyes que sustraen el control central de la administración pública.

83 Gran Misión Agro Venezuela ,Gran Misión A Toda Vida Venezuela, Gran Misión en Amor Mayor; Gran Misión Hijos e Hijas de Venezuela; Gran Misión Saber y Trabajo; Gran Misión Vivienda Venezuela; Misión Alma Máter; Misión Barrio Adentro Deportivo; Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor; Misión Eficiencia o Nada; Misión Eléctrica Venezuela ;Misión Jóvenes de la Patria; Misión Madres del Barrio “Josefa Joaquina Sánchez”; Misión Negro Primero; Misión Nevado; Misión Transporte; 13 de Abril: Alimentación; Árbol; Barrio Adentro; Ché Guevara; Ciencia; Cristo; Cultura; Guaicaipuro: Identidad; José Gregorio Hernández; Milagro; Miranda; Música; Negra Hipólita; Niño Jesús; Niños y Niñas del Barrio; Piar; Revolución Energética; Ribas; Robinson I; Robinson II; Sonrisa; Sucre; Zamora; Fiesta del Asfalto.

El desarrollo endógeno es la pauta territorial para el desarrollo económico y social.⁸⁴

El carácter populista del modelo: Carisma y discurso antimperialista

Las críticas a la administración chavista Chávez se dirigieron análisis en el carácter populista o neo populista de su administración y políticas públicas: respecto a ello seguimos a Medina Gallego (2004, 2003) cuando señaló: “el populismo es un fenómeno político cuyas características esenciales la constituyen ... la movilización social y política de la población desde una perspectiva amplia y multclasista en una lucha en donde el eje central de la confrontación lo define la contradicción entre el pueblo y la oligarquía en torno a reivindicaciones básicas de carácter nacionalista y en el marco de un modelo de Estado redistributivo y benefactor, conducido por un líder carismático que encarna el sentir general de la población.”⁸⁵

Para sectores afectos a las políticas gubernamentales del entonces presidente Chávez, la catalogación de populista de su gobierno y práctica correspondería a una simple campaña de descrédito, lo que se explicaría debido a que se ha considerado como elemento central

84 Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019- Publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.118 Extraordinario, 4 de diciembre de 2013

85 Visto de ese modo nos acercamos a la definición clásica del populismo puesta en marcha en América Latina por los regímenes de los años 40 y 50 en el cono sur, ahora bien, para el autor en referencia es importante realizar un esfuerzo para identificar las diferencias entre el populismo como régimen de gobierno y como movimiento social, “el fenómeno como tal funciona con referentes prácticos distintos según la naturaleza de sus propósitos y realizaciones. Por esto, es necesario diferenciar el populismo como régimen de gobierno del populismo como movimiento social y político, incluso tener presente que la existencia de rasgos populistas en el comportamiento y prácticas de líderes y dirigentes políticos circunscritos a colectividades políticas tradicionales no definen como tal el fenómeno. En este sentido no todo es populismo” (Medina Gallego, 2004)

para su clasificación el elemento del “líder carismático” que indudablemente Chávez poseyó, “El error aquí es que se le da prioridad al análisis de figuras carismáticas respecto al contenido y la puesta en práctica de los proyectos que estos líderes carismáticos defienden ... es decir intentan darle más importancia a la forma que al contenido” (Uharte, 2004).

La definición hecha por De la Torre (cit. por Uharte 2004) considera ese aspecto; “como régimen de gobierno que desarrolla programas sociales y políticas redistributivas que favorecen la calidad de vida de amplios sectores de la sociedad y consolida importantes obras de infraestructura para beneficio del desarrollo nacional,” el enfoque involucra una serie de aspectos entre ellos el clientelismo como elemento político de cohesión del modelo al estilo de la administración burocrática previa a la puesta en práctica por la administración Chávez, “Álvarez Junco y de la Torre citados por Medina Gallego (2004) coinciden en afirmar que uno de los rasgos del populismo lo constituye el clientelismo.

Este se deriva de las expectativas construidas en los procesos de participación social y política que convocan la movilización electoral, en las sociedades con grandes carencias en la satisfacción de las necesidades básicas. La maquinaria electoral se pone en marcha a través del intercambio de votos por la obtención de bienes y servicios, formándose redes clientelares que son las que explican el éxito electoral de los movimientos populista” (Medina Gallego, 2004, 3003).

La definición de “neo populista”, no parece ser adecuada para calificar la política y prácticas administrativas del gobierno de Chávez; Medina Gallego (2004); “La política neo populista tiende a concentrar el poder en manos del ejecutivo y a emplear métodos de gobierno que prescinden de las organizaciones partidarias y devalúan su rol en el sistema político. En el plano ideológico, el discurso neo populista se presenta como una mezcla de elementos que, apelando a las masas populares y al pueblo oprimido, a la defensa de la nación amenazada

por enemigos internos y externos, define sus acciones del lado de los fundamentos del modelo neoliberal, en un caso, y en el otro de los sectores marginados, en el marco de estrategias de transformación económica basada en la economía de mercado.

Pese a que el neopopulismo sostiene en el discurso las líneas esenciales que caracterizan el fenómeno populista clásico en particular la dicotomía pueblo *vs.* élites, se diferencia de este en la medida en que abandona el antiimperialismo, la estrategia de desarrollo hacia adentro y el distribucionismo, para formularse metas como la reducción del Estado, la privatización y el desarrollo orientado hacia economías del mercado, entre otros aspectos característicos del modelo neoliberal (Medina Gallego, 2004).

De acuerdo a esta última parte de la definición, no podría calificarse la política y administración pública en el gobierno de Chávez como neo populista, motivado ello al hecho que el presidente ha tenido un discurso precisamente anti globalización sobre todo a partir de 2003, abandonando su inicial visión de la economía y el desarrollo cercana la tercera vía, cuando se produce un mayor acercamiento a Cuba y una política de endurecimiento diplomático-declarativo con el gobierno de los Estado Unidos y del mundo desarrollado en general, auspicio de plataformas multipolares como UNASUR, y una relación conflictuada con los pactos subregionales, Acuerdo de Cartagena, OEA y otros . De tal manera que la administración pública que se desarrolló en rasgos inequívocos de un enfoque populista, centralizado y autoritarios, en medio de la participación ciudadana y organización popular como elemento legitimador para el establecimiento de lo que se denominó una democracia “protagónica, revolucionaria y socialista”.

La base militarista del modelo

El protagonismo del estamento militar en la conducción y ejecución de las políticas públicas es otro un aspecto característico del mo-

delo de administración pública que se desarrolló en Venezuela bajo la tesis de la partición amplia y el cambio del papel del estrato militar en la vida pública suscitado a partir de la llegada al poder del socialismo del siglo XXI, y que se estableció y fortaleció aun después de la desaparición física de Chávez, estructurándose en uno de los elementos pilares del modelo que desarrolló el sucesor Maduro. La mencionada tesis para la participación de los militares se desprende de los cambios que en esa materia se introdujeron desde la Constitución de 1999, cuando se redefine el papel de los militares dentro de la sociedad y entre otras cosas además de permitirse constitucionalmente el voto a los efectivos de la Fuerza Armada Nacional⁸⁶.

La designación de militares tanto activos como retirados en gran número de cargos públicos, así como la participación de militares retirados en cargos de elección popular para posiciones tanto en el poder legislativo nacional, Asamblea Nacional, gobernaciones y alcaldías impulsados por los partidos que conforman la coalición de fuerzas que apoyan al gobierno nacional, dan cuenta de la activa participación de miembros de la Fuerza Armada en los asuntos políticos y administrativos de la nación. “Los nombramientos se inscriben en la tesis anunciada por el presidente en su campaña electoral sobre el concepto del Ejército como pueblo uniformado y que ha tenido una de sus ramas la concepción de la Fuerza Armada como actor en el proceso de redistribución de riqueza como el Plan Bolívar 2000 y el Fondo Único Social (FUS)” (Subero, 2000), Chávez señaló siempre del mismo modo que Maduro han señalado que su revolución presupone un modelo cívico-militar, ello en detrimento del las estructuras partidistas típicas de la sociedad política civil.

86 Derogada Constitución de 1961 en su artículo 132, definía a las Fuerzas Armadas como una institución apolítica, obediente y no deliberante, en la nueva Constitución de 1999 (próxima a ser reformulada), en el Art. 328 se define a la fuerza Armada como una institución profesional, sin militancia partidista, en el Art. 330 se le otorga derecho al voto. A partir de 2007 se incorpora dentro del saludo entre militares en actos oficiales la expresión “Patria socialismo o muerte”.

En nuestro caso de estudio, el fenómeno de la militarización de la administración pública no puede verse separado del hecho de la “militarización de la sociedad”, influencia de los militares en la vida social y política (Barrachina, 2003) llevada a cabo mediante la constitución de un ejército de reservistas, guardia territorial (milicias populares) integrado por los venezolanos y venezolanas que bajo la necesidad esgrimida por el gobierno (fundamentada en la Constitución Nacional de 1999, Título VII Sistema de Seguridad Nacional Art. 326), de acuerdo a los análisis del presidente sobre una inminente amenaza de intervención por parte de los Estados Unidos en el país. La conformación de estos ejércitos populares, así como de reservistas está siendo conformado además por funcionarios públicos pertenecientes, por ejemplo, a la empresa estatal petrolero (Nueva PDVSA)⁸⁷ quienes los fines de semana recibieron entrenamiento militar, así como de beneficiarios de los programas sociales denominados misiones, aquello funcionó más como propaganda del régimen.

Nuevos actores políticos y económicos fueron incorporados a los procesos de decisión y poder, se trató de militares, estos han participado desde la creación del programa Bolívar 2000, pero además ocupando posiciones de decisión en la mayoría instancias del aparato público del poder ejecutivo, e incluso judicial.

Veamos lo que al respecto señaló (Izarra; 2005)⁸⁸, antes de ser opositor de la chavismo-madurista, “Razones de peso estructural para retomar la orden de operaciones emitida por el presidente en mayo del año. Esto significa que la militancia revolucionaria, los compatriotas y los constructores de la nueva sociedad venezolana, además de

87 Denominación que se le ha dado a la empresa petrolera nacional después de producirse el despido de 20.0000 trabajadores profesionales, técnicos y obreros que se sumaron al paro nacional llevado a cabo en diciembre de 2001 cuya duración fue de dos meses.

88 Coronel retirado, fue viceministro de relaciones exteriores para Asia y padre del ex Ministro de Comunicaciones del Gobierno del presidente Chávez y fue presidente de TELESUR, Lic. Andrés Izarra.

sus tareas cotidianas de vida y sus responsabilidades políticas, tienen la obligación de proceder a crear los Comandos Populares para la Defensa Integral de la República Bolivariana. Los Comandos Populares se organizan en las comunidades dentro de un espacio geográfico delimitado por su alcance y capacidad operativa. Dos elementos tácticos lo constituyen: el Centro de Operaciones (COP) y las Unidades Básicas de Acción (UBA). Por su parte, las Unidades Básicas de Acción (UBA) son los componentes orgánicos que ejecutan las tareas operativas fundamentales para alcanzar la misión de la batalla y la defensa integral de la comunidad”.

Del mismo modo la organización popular llevada a cabo por el presidente y los partidos del gobierno para la llamada “Misión Florentino”⁸⁹, fueron las UBES, Unidades de Batalla Electoral, siendo las mismas UBA pero en funciones electorales, (logística, vigilancia, patrullaje y defensa, de acuerdo a las palabras del presidente) de los comicios efectuados en agosto de 2004 con oportunidad del *referéndum* revocatorio del mandato del presidencial y que posteriormente fue reactivado para las elecciones presidenciales celebradas el 03 de diciembre de 2006 donde triunfó Chávez para su segundo período presidencial y que han sido fuertemente cuestionadas.

El mencionado “Plan Bolívar 2000”, proveyó las bases para la profundización de un modelo asistencial de necesidades sociales, de lo que son hoy día las misiones sociales, diseñado mediante una estructura vinculada directamente a la presidencia y bajo liderazgo del sector militar, para muchos analistas, esta estrategia dio la impronta de lo que a posteriori sería el modelo administración populista de base militar. Este Plan se define como “un plan cívico-militar desti-

89 Estrategia definida por Chávez, para la campaña electoral por el “NO” en el Referéndum Revocatorio del mandato presidencial convocado a solicitud de la oposición en agosto de 2003

nado a la activación, orientación, recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país”⁹⁰.

Ello le otorgó gran flexibilidad y disminución de controles directos, logró así gran autonomía al proceso, dando origen a variados y escándalos procesos de corrupción “es el presidente de la República el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los Ministerios de la Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Familia y Trabajo, Hacienda e Infraestructura, así como Cordiplan, la Oficina Central de Información, Iglesia, Juntas de Vecinos y Comunidad Organizada. (Plan Bolívar 2000⁹¹).

La gestión de estos planes fue llevada a cabo por los llamados Círculos Bolivarianos⁹², UBES (Unidades de Batalla Electoral), Lanceros, y Vencedores, que fueron las estructuras que se han creadas, a partir del registro e incorporación de la ciudadanía a los planes y programas del gobierno, programas de incorporación educativa, para el trabajo cooperativo, y actividades de organización electoral de aquellos que apoyan al gobierno, en 2014 en adelante estas organizaciones

90 En tal sentido, el Proyecto estuvo dividido en tres etapas: Proyecto País (Propaís): asistencia urgente para población más necesitada, en máxima exclusión social. Proyecto Patria (Propatria): incorporará a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizará a las comunidades para el trabajo productivo. Proyecto Nación (Pronación): bajo la dirección de Cordiplan, fase durante la cual se desarrollarían proyectos estructurales, para las industrias petroquímica, del gas y agrícola, así como el de una educación masiva.

91 Para ampliar véase Rodríguez Franco, Xavier (2006) La democracia uniformada en Revista Polis- Revista Latinoamericana. Vol. 1, nro. 2, México.

92 Para ampliar véase “Círculos Bolivarianos” (registro en línea de Círculos Bolivarianos). En <https://circulosbolivarianos.blogspot.com/2011/> (fecha de consulta 11/02/2016). Estas organizaciones se planificaron desde el gobierno, para el desarrollo de las políticas sociales y apoyo, convirtiéndose en casi estructuras gubernamentales flexibles para la ejecución y control tanto político como social. Los Círculos Bolivarianos dieron paso a la conformación de las UBES, y han servido de base primaria de organización para lo que son hoy los Consejos Comunales establecidos por Ley desde abril 2006.

se ampliaron con los llamados "colectivos", que en los últimos años del chavismo se convirtieron brazos armados represores del régimen chavista y del partido oficial. Además de ser receptores de los beneficios (becas mensuales), cumplen actividades de control social, político y más recientemente entrenamiento militar para la reserva estratégica, tal y como ya se ha referenciado en este trabajo.

Desde el punto de vista teórico, la participación ciudadana y por consiguiente la construcción de espacios públicos deliberativos involucra de acuerdo a lo señalado por Cohen (1998 cit. por Fleury, 2004) "una concepción sustantiva y no meramente procedimental, incluye valores como el igualitarismo los participantes son sustancialmente iguales en el sentido que la distribución de poder y recursos no altera sus posibilidades de contribuir a la deliberación, ni dicha distribución juega un papel autoritario en su deliberación". En el marco de un modelo orientado y permeado por el estamento militar sus valores propios y estructura, ¿es posible establecer un mecanismo deliberativo de iguales entre los ciudadanos y los militares?

La transformación de la administración pública venezolana: ¿Entre rupturas y reproducción?

El modelo de administración pública fue diseñado por Chávez a partir de sus propuesta electoral (1996) plasmado en un documento denominado "Una revolución Democrática"; tenía como propósito la ruptura del modelo de administración pública que se desarrolló en los 40 años de democracia, dicho documento está integrado por cinco ejes, pero son dos los que de manera especial podríamos vincularlos al establecimiento de un administración que pretendía deslastrase de los vicios y de una administración pública, Burocrática, populista y centralizada 1) Equilibrio social: establecimiento de mecanismos para la justicia social, 2) Equilibrio Económico: para el establecimiento de un modelo económico humanista, autogestionario y competitivo y 4) Equilibrio Territorial: en el que establece la desconcentración y apro-

vechamiento de los recursos naturales para un desarrollo sustentable endógeno ⁹³:

El documento en referencia establecía que la transformación de la administración pública es parte de una revolución democrática, como un paso para lograr el equilibrio político y vincularlo estrechamente a las necesidades locales de la ciudadanía, de carácter asistencialista en pro de la eficiencia. "...la administración pública debe acentuar su papel mediador a través de la elaboración de políticas, y reglamentaciones que hagan posible que esas funciones se lleven a cabo en forma eficiente y sin menoscabo de localidad de vida de la ciudadanía con mecanismos continuos de retroalimentación que le permitan ejercer su función conductora de los procesos sociales mecanismos de corrección cuando fracasan los mercados o se deteriora el clima empresarial". (Chávez Frías; 1996)

De las ocho estrategias declaradas en el documento en cuestión resaltan a efecto de nuestro análisis tres: La descentralización-desconcentrada como parte constitutiva de la reforma de la Administración Pública, a fin de lograr una mayor capacidad de adaptación y respuesta a la diversidad de situaciones que se le presentan. Por ello es necesario que, en cada nivel, nacional, regional y municipal se defina en qué consiste su papel como rector, promotor y regulador del desarrollo, así como la relación que debe haber entre cada uno de esos niveles en razón del buen funcionamiento de la administración como un todo.

La definición de la descentralización sería llevar el poder como ejercicio a la población, idea que se ha se ha realizado mediante la organización de la sociedad para el reclamo de reivindicaciones y apo-

93 Otros dos equilibrios son: 1) Equilibrio político, en el que se propone la convocatoria a una Asamblea Constituyente, 2) Equilibrio mundial, en el que se establecen los cambios necesarios para avanzar hacia un servicio exterior y una política con base a la multipolaridad.

yos a políticas gubernamentales, la idea de la descentralización como traslado de competencias tanto exclusivas como concurrentes a los niveles subnacionales y municipales se ha desplazado por una política dirigida a ciertos entes tales como los Teatro de Operaciones Sociales (TOS) adscritos a las guarniciones militares destacadas en ciertos Estados, y liderizadas por estrategias en cuya cabeza se encontraban militares activos o retirados.

“Las estrategias propuestas, que involucran la descentralización, la municipalización y la participación, pueden caer en vacío tecnocrático o voluntarista, si no se someten a un examen que califique su orientación política y su capacidad para generar una nueva base técnica, capaz de movilizar y accionar el potencial organizativo de la sociedad” (Fleury, 2004; 15). Una organización popular pasiva ante el gobierno de quien recibe financiamiento, asistencia técnica y control político, termina por reproducir la estructura de dominación gubernamental en detrimento de la capacidad creadora de los ciudadanos.

La creación de los Consejos Comunales: La emergencia de la participación popular

La creación de los Consejos Comunales(CC) en Venezuela desde nuestro criterio pasó por tres etapas, la primar de ellas como elementos estructurales del Sistema Nacional de Planificación (SNP) cumpliendo un papel articulador en la toma de decisiones, la segunda estaría marcada con la desafectación de estos mecanismos de participación del sistema de planificación (abril 2006) y le otorgaría un papel ejecutor de políticas públicas y lo colocaría como una estructura dependiente del ejecutivo, quien le otorga personalidad jurídica, financiamiento directo, y por ende control político, la tercera estaría definida a partir de 2007, cuando se ha indicado una reforma de la Constitución Nacional y se ha declarado la intención de organizar la administración y ordenación administrativa y política, a partir de los Consejos Comunales, esta etapa que se está iniciando al momento de

escribir estas reflexiones, promete un cambio del modelo político y de administración pública en el país.

Desde la creación de los Consejos Comunales (CC) en la Ley de Poder Municipal eran instancias de articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, para ejercicio directo en la planificación y gestión de las políticas públicas, así como de proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones socializadas, es decir que los CC desde esta concepción son parte integrante de un sistema más complejo para la planificación de políticas públicas.

El entramado jurídico institucional dedicado al establecimiento de los Consejos de Planificación Pública fue el siguiente: La Constitución Nacional de 1999, establece en su artículo 99 la existencia de los Consejo Locales de Planificación Pública (CLPPL), presididos por los alcaldes, concejales, representantes de las juntas parroquiales, organizaciones vecinales y grupos organizados⁹⁴. Por su parte la Ley de Consejo Locales de Planificación Pública (2002)⁹⁵, señala en su artículo 8vo, que se promoverá la red de los Consejos Comunales y Parroquiales que están llamados a ser el centro principal de participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución control y evaluación de políticas públicas.

La Ley del Poder Público Municipal (LOPPM)⁹⁶, a partir del artículo 112 hasta el 114, se colocaban los Consejos Comunales (CC) como instancias de los Consejos Locales de Planificación, es decir como parte del modelo local de planificación, integrante del Sistema Nacional de Planificación Pública (SNPP), la relación con las instancias tanto ciudadanas y públicas de los gobiernos municipales. Dentro de esta visión, los Consejos Comunales corresponderían a la

94 En Venezuela existen 337 Municipios y 1088 parroquias.

95 16 de mayo de 2002, Gaceta Oficial 37.463

96 08 de junio de 2005, Gaceta Oficial 38.204.

organización vecinal⁹⁷ y los Consejos Parroquiales a los sectores organizados

La referida ley de abril de 2006 debilitó instancias locales de participación, ya que colocó la organización comunitaria existente dentro de una sola estructura superior que serían los Consejos Comunales, por otro lado, los CC entraron en conflicto con las instancias gubernamentales locales, llámese Alcaldías y Concejos Municipales, por la lucha en la distribución presupuestaria. A priori los CC comportarían en la práctica una extensión del gobierno central, sobre todo si entendemos que los proyectos y el financiamiento de las actividades de estos Consejos Comunales se efectuarían directamente por el ejecutivo nacional a través del Fondo Desarrollo (Fondem), creado a partir de los ingresos excedentarios de la renta petrolera.⁹⁸

Los Consejos Comunales son instancias que formalmente fortalecerían la creación de espacios para la deliberación y por ende la creación política ciudadana más allá de la ciudadanía jurídico institucional es decir del entramado jurídico que regula y crea esos espacios, como hemos dicho se hace necesario cuatro aspectos para que estemos en presencia de una construcción política de ciudadanía, el reconocimiento, la participación y la distribución, en el marco de un autonomía que facilite y reconozca el conflicto necesario para construir alternativas como esencia por parte del ejercicio de la deliberación, no es decidir entre opciones es construir alternativas que puedan

97 De acuerdo a la ley de los CC, la organización vecinal corresponde a las organizaciones estructuradas en función a las realidades y necesidades de las comunidades.

98 El presupuesto nacional era elaborado sobre la base del costo del barril de petróleo “oficial” (25 dólares), pero el precio del barril de petróleo ha estado por encima de los 65 dólares luego alcanzar los 110 , los ingresos por encima del precio oficial conforman ese fondo nacional que maneja directamente el gobierno central y que es distribuido para el mantenimientos de programas sociales y financiamiento de proyecto sociales especiales dentro de ellos los que surjan de los consejos comunales, ello involucra cifras astronómicas si consideramos que la producción de barriles diarios del país está muy cerca de los tres millones de barriles por día.

involucrar la diversidad, para lograr eso se requiere autonomía. En la fase del chavismo, luego de la desaparición de física de Hugo Chávez, y el establecimiento de manera violenta de la crisis económica y administrativa, estos CC perdieron la fuerza política que se les intentó imprimir mediante de la redistribución material desde el ejecutivo nacional, como mecanismo de cooptación.

La cooptación o control por el Estado sea cual fuere su nivel a las organizaciones de participación ciudadana, lesionan la autonomía de estas, convirtiéndolas en instrumentos de ejecución de políticas de las diversas instancias gubernamentales. Reconocemos la importancia del Estado para la construcción de la ciudadanía más allá de aquella que sólo involucra la posibilidad de enarbolar el reclamo por derechos consagrados en las leyes y pasar a una ciudadanía ampliada en la que haya verdaderamente inclusión social es decir la posibilidad políticamente hablando de convertir las aspiraciones políticamente construidas mediante el conflicto, en acciones concretas, esto se opone a la cooptación de acuerdo a nuestro análisis. Seguimos a Fleury (2004) cuando señala “La burocracia estatal es necesaria como fundamento y soporte material de política de los ciudadanos. Sin embargo, la ciudadanía no debe dejar de ser reducida a la normativa estatal, aunque pierde de esta forma su dimensión subjetiva y emancipadora”.

¿Son los Concejos Comunales espacios para la deliberación y construcción de la nueva ciudadanía o estrategia para la legitimación?

Uno de los aspectos establecidos en el texto de la ley ya referida de los CC (abril, 2006) es que los artículos 13 y 14 establecen como requisitos para ser elegidos en cargos de coordinación o vocería, estar inscritos en el Registro Electoral Permanente (REP); ¿cómo se compeadece esta exigencia en un país en el cual el voto no es obligatorio de acuerdo a la Constitución Nacional?, y a las dudas de gran parte de la población respecto al registro en listas en las cuales se puede “verificar

si el *status*” político de los ciudadanos, es decir; si se es de la oposición o si es afecto al gobierno.

Los CC son definidos legalmente como instancias de participación, sin embargo en plano de la confrontación con la realidad, se obvian estructuras como las juntas parroquiales, los CC se colocan frente a los gobiernos locales como se ha referido ya en este libro, “cuando se autorizó la Ley de Consejos Comunales en abril de 2006, el Ejecutivo Nacional ordenó cambiar los porcentajes de las asignaciones, de manera que los fondos programados a través de Fides y LAEE, 42% se distribuirán a los gobernadores, 28% a los alcaldes y 20% a los Consejos Comunales” (Armas, 2007).

La cuestión aquí que resaltamos es la ausencia de autonomía y por otro lado la centralización de ese poder local; que son dos aspectos indispensables para una repolitización y empoderamiento auténticos de la ciudadanía, “la sociedad civil se revigoriza en la medida en que se garantizan, la diversidad, la pluralidad y la autonomía de sujetos organizados que se encuentran e interactúan buscando instalar sus intereses en la esfera pública vista como instituciones autónomas mediadoras entre el Estado se convierten en un nivel meso institucional a la manera de las asociaciones políticas de Tocqueville. Existe actualmente la tendencia a buscar en las organizaciones autónomas de la sociedad civil la esencia de la esfera pública en oposición a la heteronomía de la ciudadanía” (Fleury, 2004; 150.)

Desde nuestra interpretación sería entonces que la construcción de los espacios públicos son el resultado, en primera instancia de la puesta en discusión de (autónomamente de intereses estatales, privados, individuales) los intereses, contradictorios, conflictivos, muchas veces excluyentes entre sí, en un marco de reconocimiento, libertad, y avanzar al diseño de opciones, sin la necesaria elección entre opciones. Por otro lado, el contenido de las agendas políticas de reivindicaciones de ese espacio público (autónomo-consensuado)

deben ser suficientes para transformar las relaciones de poder que han favorecido la exclusión.

Ciertamente debido a la vocación del poder, a su lógica intrínseca (el gobierno como estructura de dominación y los partidos políticos de oposición de diversa índole que persiguen dominar alcanzando el poder), intentan permear estas estructuras de participación popular a los efectos de reproducirse, el primero por supuesto con mayores recursos destinados a lograr la conexión necesaria para la transacción que legitime, y los segundos mediante sus leales; ello coloca la cuestión de los CC en esa lógica en la que los ciudadanos están enfrentados a intereses que en la mayoría de los casos son extraños a su agendas naturales vinculados a la proximidad que da el espacio local vs. Intereses de referencia nacional y de corporaciones partidistas. La búsqueda de la autonomía, el reconocimiento y la participación para la construcción de espacios públicos deliberativos y de decisión es una meta a la que hoy todavía no llegamos.

Como lo señala López, Margarita (2018) El Estado comunal luce hoy como un proyecto postergado indefinidamente. Como hemos señalado, fue durante el segundo gobierno de Chávez cuando la concepción participativa para el autodesarrollo y el empoderamiento ciudadano nació herida, tanto porque no alcanzó legitimidad a través de los procesos democráticos pautados por la propia Constitución bolivariana como por la direccionalidad «desde arriba» con que se diseñó el nuevo Estado.

Referencias Bibliográficas

- Armas Mayela (2006) “Ejecutivo nacional elevó las asignaciones para los planes en 120%” en *Diario El Universal*, Sección Economía 15/07/2006
- Barrachina Lisón, Carles (2003) The Returns of the Military to the Barracks: The military and the political change in Spain. En BCN Political Science Debates 2003/1, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, España

- Córdova Jaimes, Edgar (1996). “La Reforma administrativa en Venezuela y Colombia” en *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol.1, Nro. 2, diciembre, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Córdova Jaimes, Edgar (2004) “Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política –administrativa en Venezuela. En *Revista Reflexión Política*. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia- Año 6 Nro. 11 junio 2004
- Chávez Frías, Hugo (1996) “Una revolución Democrática”, la propuesta de Hugo Chávez”. Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, Venezuela. http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqpol.htm (fecha de consulta 28-02-2015)
- Fleury, Sonia (2004) “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. www.iigov.org
- Izarra, William (2005). “Comandos Populares”. En *Rebelión*. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=10761>, (fecha de consulta 02-02-15)
- López Maya, Margarita (2018). Socialismo y comunas. En *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 2018, www.nuso.org/ disponible en <https://correspondenciadeprensa.com/2018/04/23/venezuela-debates-el-sistema-comunal-antes-y-despues-de-chavez/>
- Madoery, Oscar (2001). “Actores territoriales y política de desarrollo endógeno” en *Revista Aportes* Nro. 18, Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales Buenos Aires, Argentina.
- Medina Gallego, Carlos (2004). “Populismo y Neopopulismo”. Instituto del Pensamiento Liberal. Colombia: En <http://www.ipliberal.org/modules.php?name=News&file=article&sid=589>, (fecha de consulta 30-03-2005).
- Medina Gallego, Carlos(2003). *Populismo y Neopopulismo. Elementos para una Categorización de Diferencias*. Inédito. Bogotá: Universidad Nacional, 2003.
- MINPADES (2006) “Consejos Comunales Base del Poder Popular, ¡Construir El Poder Desde Abajo!”. Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social. En <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php> (fecha de consulta 15-07-2006)

- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2004) “La Nueva Etapa, el nuevo mapa estratégico”, Caracas, 17 de noviembre
- Subero, Carlos (2000) “Afianzamiento militar, la tercera ola: empresas básicas y política exterior”. Diario El Nacional, sección Nacional y Política, Caracas, lunes 29 de octubre 2000.
- Rodriguez Franco, Xavier (2006) La democracia uniformada en Revista Polis- Revista Latinoamericana. Vol. 1, nro. 2, México.
- Uharte, Luismi (2004) “Venezuela: populismo y democracia” En <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=5424> (fecha de consulta 05-10-2004).
- Uzcátegui, Rafael (2006) “Consejos Comunales: Autonomía y Movimientos sociales” en Venezuela Analítica, disponible en www.analitica.com (fecha de consulta 15-07-2006)

CAPÍTULO VI

Las reformas políticas administrativas en Colombia y Venezuela

*“Los excesos cometidos en nombre de la libertad
pueden hacerla odiosa, pero no son obstáculo
para que ella sea bella y necesaria”
Alexys de Tocqueville*

La reforma del Estado en América Latina, y muy especialmente en Colombia y Venezuela, ha puesto en la mesa de discusiones, el problema del funcionamiento administrativo del Estado que se desarrolló ambos países por más de treinta años a partir de la década de los años sesenta. El resultado de estas discusiones señala que en América Latina se desarrolló una administración pública con las siguientes características; centralizada, proteccionista, intervencionista, populista, altamente burocratizada, con una alta mediación clientelar como mecanismo para el ingreso de personal al sistema de administración pública entre otros problemas que se derivan de esa condición.

La reforma administrativa y la descentralización se presentaron como la salida a la problemática de la administración pública en la región latinoamericana, en el presupuesto que a través de ella se superarían las características negativas que ésta asumió.

Presentamos en este trabajo una visión crítica del proceso de reforma administrativa en Venezuela y Colombia para lograr este objetivo se aplicó el enfoque comparativo como herramienta metodológica. Partimos del análisis del modelo político económico que se implantó en ambos países en la década del 60.

Las características que se observan en los países de América Latina para la década de los años ochenta, antes de iniciarse los procesos de reforma, responden a un conjunto complejo de condicionamientos históricos tanto internos como externos, que se concretaron en dos aspectos: 1. Transición de Estados autocráticos a democracias débiles y 2. Desgaste del modelo económico de sustitución de importaciones que estuvo vigente por casi treinta años.

Se observa entonces tal y como lo señala Cavarozzi: " Durante la década de 1980, la mayoría de los nuevos gobiernos democráticos de América Latina ha (SIC) sufrido un deterioro drástico en la efectividad de las políticas económicas. No sólo las políticas de ingresos tradicionalmente asociadas con el modelo de economía cerrada y la industrialización sustitutiva de importaciones también, en parte, la capacidad de generar recursos a través de impuestos...como la de lograr que los actores privados respeten las obligaciones vinculadas con la seguridad social.

El corolario principal es que los Gobiernos no son sólo incapaces de resolver los crecientes problemas...tampoco logran alimentar la esperanza ...de que las tendencias prevalecientes puedan ser revertidas" (Cavarozzi; 91: 1991)⁹⁹. La región se encuentra, para la década de los ochenta, sumida en una gran crisis económica con repercusiones sociales profundas que hacen aún más difícil la consolidación de la democracia.

Venezuela que fuere el país con mayor consolidación democrática, se vio afectado por dicha crisis, a pesar del excepcionalismo que por más de treinta años reinó: "Abundantes recursos naturales, altos niveles de vida, apertura social y políticas democráticas, Partidos Políticos fuertes, estabilidad política y militar controlada, combinada con la ausencia de profundas divisiones étnicas y lingüísticas". (Levine, 1995)

⁹⁹ Para ampliar véase Cavarozzi, Marcelo (2010) Autoritarismo y democracia, Editorial: EUDEBA colección Ciencias Sociales- Política, buenos Aires, Argentina.

Su vecino Colombia, a pesar de contar con uno de los sistemas de partidos más antiguos, (preeminencia de una forma tradicional bipartidista, Liberales y Conservadores), se encontraba, además sumida en un debate sobre la reforma constitucional, como respuesta urgente para la profundización de la democracia, así como la búsqueda de la solución para los problemas de violencia, guerrilla y narcotráfico que por más de 50 años había signado su vida política¹⁰⁰.

De tal forma que ambos países, para el decenio de los ochenta, se encontraban enfrentando desequilibrios estructurales que originaron niveles de deslegitimación e ingobernabilidad. Como respuesta a esta crisis, se dio la oportunidad económica y política para la definición del proyecto de reforma destinado a la modernización de la administración pública, a objeto de viabilizar una nueva organización económica y profundización de la democracia.

El Frente Nacional y el Pacto de Punto Fijo: Contexto socio político en la caracterización de la administración pública en Venezuela y Colombia

Los modelos políticos que en Colombia y Venezuela existen hoy día, son el producto de un consenso de élites (Pacto de Punto Fijo- Frente Nacional) que buscaron la instauración del sistema democrático sobre la base del modelo de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo, con protagonismo del Estado como eje dinamizador a través del gasto social, " De allí que políticas como la hipertrofia del empleo público, los controles de precios, las restricciones a la importación y el crecimiento del gasto social, están articuladas por una racionalidad: la de mantener la vigencia del proyecto de sustitución de importaciones.... A su vez, esta orientación es necesaria para proteger la legitimidad política del régimen democrático" (López: 1989, 41).

100 Para ampliar véase Leal F., Zamosc, L. (1991). Al filo del caos: Crisis política de los años 80. Universidad Nacional de Colombia.

El Estado Venezolano que nace después del Pacto de Punto Fijo atiende, tres cuestiones “1) la definición de una democracia progresista de amplia base. 2) Un papel disminuido y profesional de las Fuerzas Armadas 3) Promoción y estímulo de la economía por sustitución de importaciones y para lograr legitimidad atendiendo las demandas sociales reprimidas que estaban directa o indirectamente relacionadas con el modelo económico. El “Pacto de Punto Fijo” (1958)¹⁰¹, establece en Venezuela un consenso entre actores principales de poder, a objeto de garantizar el apoyo popular a los gobiernos elegidos mediante el voto; así se aseguraría que no se repetiría el fracaso de 1948. De esta forma se echaron las bases para establecer una movilización social y material que hiciera posible la legitimación del mismo, este pacto tuvo vigencia de 40 años logrando establecer sobre todo sus primeros 25 años una estabilidad política y material.

En Colombia se concreta el pacto conocido como “Frente Nacional” (1958), definido como un acuerdo entre Liberales y Conservadores para poner fin a la violencia bipartidista de los años cincuenta, (para mantenerse en el poder) mediante la alternación (sic) de ambos partidos en el poder (García; s.f. a: 4), desde el punto de vista económico el Frente Nacional permitió el establecimiento institucional en lo administrativo y jurídico para el desarrollo del modelo económico que ya se había gestado en Colombia a partir de los años cincuenta, cuya característica la constituye la inversión extranjera para el consumo interno.

En tal sentido señala Díaz Uribe “Y es de la mano del pacto frente nacionalista y de sus consecuencias en materia política que se

101 El Pacto de Punto fijo fue un acuerdo de gobernabilidad entre los partidos políticos venezolanos AD, Copei y URD, firmado el 31 de octubre de 1958 para una vida democrática pocos meses después del derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez y antes de las elecciones de diciembre de ese mismo año. Este pacto permitió la estabilización del incipiente sistema democrático representativo que imperó a lo largo de cuatro décadas, durante las cuales AD y Copei fueron los únicos dos partidos gobernantes de acuerdo con los resultados obtenidos en las elecciones cada cinco años

operan los más importantes cambios en la ordenación jurídico-administrativa de la nación, con la adopción de nuevos criterios e instrumentos para evaluar y definir la acción oficial, por otra parte Bejarano señala "El acuerdo del Frente Nacional creó un marco político adecuado para el desarrollo económico al eliminar el conflicto partidista sobre el control del aparato estatal patrocinó un fuerte sistema de representación clientelista el cual sirvió como un sustituto imperfecto de provisión de social y de servicios públicos pese a excluir una inmensa mayoría"(Bejarano;1993:46).

Durante este periodo se institucionaliza la planeación económica central y se fortalece la capacidad de iniciativa y decisión de la rama ejecutiva del sector público. La Reforma Constitucional de 1968 es el acto jurídico que legitima y ordena legalmente este proceso institucional" (Díaz Uribe; 1986: 57-58). El resultado objetivo de ese pacto desemboca en la creación de un monopolio de Estado y de la administración, de tal forma que todas las iniciativas y movimientos que surgieron durante los años siguientes no encontraron espacio político para actuar; "Lo que se implantó, especialmente a partir del Frente Nacional, fue un sistema de relaciones de clientela en el que las necesidades de las capas de la población fueron instrumentalizadas en favor de intereses de acumulación política personales y grupales" (Velásquez; 1995: 245).

De ese modo se generaron unas democracias formales, pero instrumentalizadas a favor de procesos que tendieron a desideologizar y vaciar políticamente el Estado y con ellas las relaciones sociales. Es así como se creó un acuerdo tácito paralizante entre las élites políticas, en donde no hay discusión ideológica, lo que podríamos asegurar desde nuestro criterio que es una característica que comparten ambos sistemas políticos, y que en el caso venezolano abonó a su debilidad permitiendo la desinstitucionalización que vive ese país y lo que podría ocurrir en Colombia.

Ambos pactos condujeron a crear, una convención sobre “super objetivos políticos y económicos”, cuestión que pasa por la definición de valores fundamentales y la instalación de una serie de mecanismos, que como lo señala Levine para el caso venezolano citado por Rey (1991; 542), para el caso venezolano. “de un funcionamiento efectivo de ciertos mecanismos utilitarios”.

Sin embargo las variables de ese modelo administrativo concertado, burocratizado y populista se convirtieron en los puntos focales de la discusión para la reforma administrativa, la una, en un país “rico” cuya economía se fundamentó en la extracción y comercialización petrolera, fuerte en sus instituciones políticas surgidas del pacto de Punto fijo, y el otro un país con graves problemas de violencia y terrorismo por el fortalecimiento de los grupos irregulares que durante cincuenta años produjeron violencia y desestabilización, ello produjo favoreció un acercamiento con los Estados Unidos mediante a lo que se denominó el Plan Colombia¹⁰².

La expresión del modelo de administración pública

El modelo de administración pública que se desarrolló en Venezuela y Colombia, como resultado del consenso institucionalizado de los pactos “Frente Nacional” y “Pacto de Punto Fijo”, se encuentran caracterizados por la necesidad de búsqueda de legitimación del siste-

102 Plan Colombia (Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la paz) es fue un acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos en 1999 durante los gobiernos de Andrés Pastrana Arango y el estadounidense Bill Clinton con los objetivos formales de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica. El plan se constituye como barrera al avance del comunismo que significaría el triunfo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, y la pérdida de influencia de los Estados Unidos en la región, subsecuentes gobiernos se concentraron en otros conflictos como del medio oriente, y la política hacia la región pasó a un segundo plano, explicando de algún modo el viraje hacia gobiernos progresistas pero que terminaron siendo gobiernos autoritarios como el venezolano.

ma democrático, aumento del gasto social, y la conformación de un aparato que hiciera posible la profundización del modelo de sustitución de importaciones, la administración pública asumió una serie de características que favorecieron la consolidación de los aspectos antes señalados.

En cuanto al crecimiento burocrático se observa mediante el crecimiento del Estado, tanto en lo social como en lo económico; situación que se expresó en la creación de instituciones de diverso tipo y finalidades, empresas, Institutos y otros, para la participación en el campo productivo y ampliación de los programas sociales, muy especialmente de educación y salud.

En Venezuela se creó un amplio aparato público se destaca la constitución de numerosas empresas públicas ubicadas en actividades productivas y de servicio, así como un sistema administrativo público de tipo social que debía dar respuesta a las presiones en torno a vivienda, salud, seguridad y movilidad social lo que contribuyó a aumentar las demandas, cuestión que resultaba necesario para la producción dirigida al consumo ¹⁰³.

Los partidos políticos se encargaron de accionar el modelo estableciendo una mediación que condujo a una de las características más notables, “el clientelismo político” en Venezuela y Colombia y sobre la cual se han generado las más variadas críticas, el autor colombiano, Díaz Uribe señala para el caso colombiano “...se llega a la conclusión de que el clientelismo, como relación social de dominación además de ser históricamente la columna vertebral del régimen político bipar-

103 La movilidad social es el movimiento de los individuos entre los diferentes niveles de la jerarquía social (Abercrombie, 1998); definidos en: Primero. - en términos de ocupacional o espacial; Segundo. - de su posición en la estratificación social. El ascenso o el descenso social, de una persona o un grupo, están determinadas primordialmente por factores económicos que establecen las diferencias entre los grupos sociales, es decir, las clases sociales están determinadas por los elementos económicos (ingresos monetarios) y por la ubicación de las personas en el proceso de producción.

tidista colombiano, se ha traducido en un sistema político -administrativo que se opone al progreso económico y social , por cuanto su soporte es el sub desarrollo” (Díaz Uribe; 1986: 12).¹⁰⁴

De tal manera que siendo el partido político, y más concretamente en su expresión de bipartidista: liberales y conservadores en Colombia, y Acción Democrática-Social-Democracia y Copei -Democracia cristiana, la estructura nuclear de lo que podemos llamar “administración burocrática populista” ya tratado en este libro, el reclutamiento de funcionarios se realiza en gran medida a través de dinámicas los partidos políticos, produciéndose el clientelismo y la legitimación de estos para su reproducción en el poder.

El clientelismo además de constituirse en el mecanismo por excelencia de mediación de los partidos políticos, con el objeto de buscar apoyo electoral de grupos diversos, se convirtió en el mecanismo de ingreso de personal a la administración pública centralizada, descentralizada, desconcentrada, sub nacional y local, a través de las empresas del Estado, y otras formas jurídicas institutos autónomos, servicios autónomos y otras originando con dicha práctica que en gran medida la cualificación del recurso humano haya sido tradicionalmente muy baja, e inclusive con un sentido de transitoriedad, lo que impidió durante muchos años conformar un funcionario público de carrera con calidad, bajo criterios meritocráticos. El insigne politólogo venezolano Juan Carlos Rey, señala dos aspectos sobre los cuales, de acuerdo a su análisis se desarrolló el modelo de administración pública, y que consideramos conveniente recordar:

104 Para ampliar sobre el tema del clientelismo en el modelo colombiano véase Buitrago Leal, Francisco y Dávila Ladrón, Andrés (2010). El Clientelismo: El Sistema político y su expresión regional. Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Editorial IKimpres Ltda., Bogotá Colombia.

E papel desempeñado por el Estado venezolano como principal actor y propulsor del proceso de desarrollo y como distribuidor de sus beneficios.

Las funciones cumplidas por los partidos políticos y unos grupos organizados (grupos de presión institucionales y asociaciones) como mediadores en el Estado y el conjunto de la sociedad” (Rey; 1991: 544).¹⁰⁵

Conjuntamente con el clientelismo, nos encontramos con otra de característica de la administración pública colombiana y venezolana, “el intervencionismo” de tal forma que observamos un monopolio de Estado monopolista, en el sentido en que lo define Eduardo Sarmiento, “...supuestamente los Gobiernos estaban en capacidad de alcanzar los más variados objetivos económicos y sociales y de ordenar y moderar los intereses y apetitos de los individuos. En Colombia en la práctica surgió una economía institucional en la cual el logro de los objetivos estaba íntimamente relacionado con la creación de instituciones (Sarmiento; 1993: 1).

El Estado comenzó a participar activamente en gran cantidad de actividades, ello se desprende de la necesidad que estos Estados tuvieron de promover un nuevo proyecto político y económico, esta necesidad se desarrolló en la práctica dentro de una lógica, que tal y como lo señala Quintín descansó en lo siguiente . “...el Estado era el único agente con capacidad para emprender ese proceso; por tanto, era preciso un Estado fuerte y altamente interventor en producción directa de bienes y servicios (Quintín: 1996: 60), estamos en presencia

105 El partido político representa los interés colectivos, es el tamiz de los intereses de la sociedad conformando la democracia representativa, que tuvo vigencia formal en Colombia hasta que se redactó la carta política de 1991 y en Venezuela al sancionar en 1998, mediante Asamblea Constituyente de 1998 una nueva constitución que suplantó a la constitución de 1961, y definir el modelo político como un modelo centrado en la participación ciudadana, de esa formalidad constitucional a la realidad política resulta un trecho de algo de recorrido pero aún se requiere profundizar este enfoque.

de la teoría del Estado necesario, ese monstruo de mil cabezas que Rousseau dibujó en el Contrato Social.

La existencia de un Estado fuerte no tendría sentido dentro de la lógica constructiva de los modelos políticos administrativos en Venezuela y Colombia producto de estos acuerdos de *élites* como los fueron el “Frente Nacional” y el “Pacto de Punto Fijo”, sin una estructura centralizada político-administrativa, esto ha sido referido en incontables trabajos y congresos que se han dedicado al estudio del Estado latinoamericano acordando aquello como una característica general del modelo de administración pública de nuestros países, esta tendencia a la centralización, para algunos autores, ha sido explicada como un aspecto devenido de la estructura colonial, lo cual signó culturalmente la formación del Estado Latinoamericano y su acción política¹⁰⁶.

La constitución colombiana de 1886 vigente hasta 1991, definía la característica de la centralización. del siguiente modo “Colombia es un Estado unitario, políticamente centralizado y administrativamente descentralizado”; de tal forma que el posterior desarrollo político de este país se amoldó a esta regla, contrariamente, la constitución de Venezuela de 1991 derogada por la constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999, establecía en el artículo segundo, capítulo 1°...” la República de Venezuela es un estado federal en los términos consagrados por esta constitución...”, pero el comporta-

106 Daniel Levine en su trabajo “construyendo cultura y poder”, refiere una serie de razones que explican la heterogeneidad de América Latina y el carácter excepcional, que conduce a pensar sobre la construcción de una ciencia social latinoamericana, estas razones están determinadas entre otras cosas por la cultura y el lenguaje. Citando a Toqueville señala que para 1840 las condiciones generales geográficas y económicas para la región (Anglo América y Latinoamérica) eran similares; lo que fundamentalmente las diferenciaba es lo que se denomina el ETHOS PRACTICO (concepción histórica cultural de la acción sobre el mismo). En el norte, según el autor, el ETHOS se materializaba en una concepción de igualdad social con posibilidad de lograr una acción social sostenible, en cambio el ETHOS en América Latina exageraba el ideal de la autoridad y dependencia lo que contrariamente al norte, otorgó una reducida posibilidad de acción social sostenible.

miento político administrativo en Venezuela fue caracterizado por una alta centralización con desconcentración de órganos, institutos autónomos y empresas del Estado, se desarrolló a partir de 1991 un vigoroso proceso de descentralización político – administrativa, que podríamos catalogar como unos de los logros más importantes de la democracia que con falencias sentó las bases para la participación de las provincias y un desarrollo territorial acorde con la visiones de las regiones, y un proceso más amplio por la lucha del poder, nuevos actores políticos y temas se incluyen en la agenda política más allá de los intereses del centro político.

Todo trámite y decisión importante es tomada en el centro del poder, Caracas y Bogotá donde además los entes de gobierno, se estructuraron las redes de poder de los actores clave, partidos políticos y otras elites, están instalados, facilitando que tanto las solicitudes, como las decisiones tengan un alta “agregación partidista, de e allí que en muchos y variados casos estas no representaron los intereses de la ciudadanía.

El Estado como interventor y proteccionista del sector económico y otros sectores parte de los pactos de elites, actúo en gran cantidad de actividades económicas, producto de la implantación del modelo de sustitución de importaciones, ello produjo empleo y estabilidad política y económica sobre todo en la sociedad petrolera venezolana, como estrategia para ello, los gobiernos establecieron políticas de créditos blandos y subvenciones, ello generó un sector privado que se desarrolló al amparo del Estado y con gran influencia en los procesos de toma de decisiones, en relación para el caso colombiano, Sarmiento señala, “ ...el sector privado realizó todo tipo de procedimientos para influir en la orientación de los institutos, cambiándolos, (sic) en muchos casos, en medios para realizar sus propósitos individuales” (Sarmiento; 1994: 2), de tal forma que este mecanismo corporativo, dio lugar a una desatención de los aspectos rectores del Estado como es la protección social de la población.

Todo aquello produjo un Estado con alta mediación partidista, centralizado en su política y su acción, cerrado económicamente, fuertemente influido por las esferas económicas y en ocasiones de espaldas a las demandas redistributistas de la sociedad, lo que llevó la pérdida de legitimidad de sus instituciones democráticas, de los partidos políticos tradicionales y a profundización los desequilibrios y asimetrías regionales.

La crisis del modelo

Las críticas al funcionamiento administrativo del Estado colombiano y venezolano en las décadas de los años ochenta y noventa, siguió el mismo camino se manifestó una opinión bastante homogénea y documentada lo cual condujo a la deslegitimación del modelo fundado en los pactos de élites ya descritos, así como a la institucionalidad constitucional que sirvió de base a los mismos, temas como violencia, corrupción, ineficiencia, imposibilidad del ejercicio de la ciudadanía plena, uso de las capacidades humanas y tecnológicas, pobreza engloban las críticas más contundentes a estos modelos, esta deslegitimación revela la debilidades de los pilares de los pactos institucionales, la función de los partidos políticos y la administración del Estado estaban en crisis, es decir no lograban su objetivo “del bien “ ni garantizan la sustentabilidad del Estado de derecho. Estamos hablando que esta crisis no es nueva se expuso con mayor contundencia entre las décadas de los años ochenta y noventa o crisis en Venezuela y Colombia, en el marco de la crisis global del capitalismo que significativo función la caída de las economías de Reino Unido y Estados Unidos.¹⁰⁷

A partir de aquello entra en crisis el estado de bienestar o “*welfare state*”; fundado sobre el aparato de distribución estatal, es así como

107 Una visión técnica de la situación está contenida en PNUD (1990) Desarrollo Humano. Tercer Mundo editores (versión en castellano para Colombia). Bogotá, Colombia.

“ese” Estado no podía continuar financiando el gasto social. En el caso venezolano, la situación era menos grave para la época, si se considera que la estructuración para los programas sociales, subsidios y otros, se habían obtenido como parte de la distribución de los ingresos petroleros, es decir que éstos no han tenido que depender de una política “redistributiva” o, dicho en otras palabras, de la capacidades del Estado venezolano de recaudación, panorama éste que si es típico en Colombia, lo que explicaría materialmente las razones de porque la crisis económica política de los 80 y 90 y las subsecuentes reformas del Estado se implementan tardíamente.

La crisis del modelo se encuentra asociada a la variable económica, para el caso venezolano” El primer signo visible (sic) de esta crisis se presentó en 1983, cuando por primera vez en muchos años se devaluó la moneda” (De La Cruz; 1992: 17), el agotamiento del modelo se expresó fundamentalmente en su incapacidad para el mantenimiento y manejo del aspecto económico.

En relación a esto Levine argumenta; “este tipo de análisis ignora la historia de los movimientos para el cambio, obscurece la importancia de esfuerzos continuos para la reforma política administrativa y de ésta forma dificulta entender las posibilidades para la transformaciones de las relaciones Estado- Sociedad y políticas democráticas generalmente sin el colapso institucional (Levine; s.f. :1)¹⁰⁸ , en relación a ello queremos señalar, que el argumento que ha tenido mayor peso para el inicio y consolidación de la Reforma del Estado tanto en Venezuela como en Colombia se haya en ello se evidencia en la estructura y en la acción de las propuestas que se han formulado en ambos países.

Sin embargo, debemos reconocer que para la década de los ochenta se observó un aumento de la movilidad social y el surgimien-

108 Es traducción libre del autor del original titulado, “ Gooddbye to Venezuelan Exceptionalism”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, winter 1994, vol. 36. number 4..

to de una variada gama de grupos (entre ellos las asociaciones de vecinos), conformando una resistencia social con acciones concretas y muy particulares para penetrar el tejido de contención del Estado y lograr algunas decisiones a favor. Al mismo tiempo comenzó el debilitamiento las formas operacionales utilitarias del modelo, de identidades partidistas, lealtades y otros aspectos.

Críticas al modelo:” utilitarismo- populismo”

Las críticas al modelo populista se han centraron en la ineficiencia del Estado en materia de prestación de servicios, incapacidad manifiesta, así como de incursionar competitivamente los cambios globales de la economía, situaciones que disminuirían las posibilidades para lograr crecimiento económico y luego desarrollo social en el marco de una democracia liberal, de acuerdo a aquella lógica el Estado burocrático, utilitarista, populista, está incapacitado para lograr esos fines.

En la crítica se centró en la urgente necesidad que los Estados tenían en reestructurar sus aparatos públicos para la implantación del modelo neoliberal, libertad de mercado y búsqueda de la eficiencia empresarial Kliksberg expresa que....”el funcionamiento del sector público en la región es afectado cotidianamente por las variaciones que se producen en el desenvolvimiento del sistema económico mundial en su conjunto”(Kliksberg; 1984: 20), la crítica se ha centró en un aspecto funcionalista en el “exceso” (burocratización) y en el “defecto” (ausencia de mecanismos administrativos e instituciones para cumplir con determinadas actividades y/o servicios). Este enfoque de la crítica del modelo concluye en que no se había logrado los fines del Estado protector debido fundamentalmente a un problema de funcionamiento y estructura administrativa situación que debía modificarse a objeto de hacerlo eficiente, es decir que la salida planteada nos ubica en un plano del (neo)institucionalismo, cambio de estructuras,

las formas de la acción el diseño de la administración y por ende su tamaño.¹⁰⁹

El modelo prescriptivo se fundamentó en el viejo concepto de la gerencia pública moderna que se expandió en la década de los ochenta en la región latinoamericana, mediante la adopción de éste en el sector privado y se promocionaba desde las universidades; “A lo interno de cada país, los sectores económicos en alianza con intelectuales de pensamiento tecnocrático hacen presión para que el Estado se transforme; además de ello son claves las presiones ejercidas por los organismos internacionales acreedores. De allí que las situaciones presentadas tanto en lo interno como en lo externo hacen de la transformación de la administración uno de los centros de interés primarios. “La reforma fue percibida como el instrumento que permitirá aumentar las reservas de capacidad administrativa existentes y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público” (Kliksberg; 1984: 27).

109 La economía institucional estudia la economía de los costos de transacción, la economía de los derechos de propiedad, la teoría del principal agente, los enfoques de economía constitucional y elección pública. El institucionalismo económico reconoce que el mercado como instrumento eficiente de regulación económica y social tiene fallas y limitaciones. El institucionalismo económico identifica los efectos de las instituciones en el desempeño económico y social de las naciones. En la perspectiva del institucionalismo económico, en la racionalidad de los individuos existe una intencionalidad en las decisiones con el cálculo de los beneficios y los costos de los diferentes cursos de acción. Los cambios institucionales se analizan también en las relaciones costo beneficio que realizan los individuos en una sociedad determinada. El nuevo institucionalismo. El neo institucionalismo surge a principios de la década pasada como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos. Los defensores del nuevo institucionalismo claman que las instituciones pueden manejar los intereses y preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las que actúan, y que son afectadas por la agencia. El neo institucionalismo relativiza la racionalidad instrumental del comportamiento de los diferentes actores.

El concepto de la administración desaparece para dar paso a la gerencia como un instrumento ideológicamente neutral, aplicable por lo tanto al sector privado y público, con el fin de lograr una eficacia capaz de generar rentabilidad (eficiencia). La cuestión se ha presentado en función de la búsqueda de un aparato público que pueda afrontar de forma eficiente los cambios políticos y económicos que se han venido observando en estos países; de una política para la promoción del proceso de sustitución de importaciones, a la promoción de la economía de mercado, “valorar más el pensamiento estratégico en las organizaciones públicas. La planificación estratégica no es un monopolio de las organizaciones privadas. Estos principios generales y filosóficos, creo ayudan a visualizar lo que sería una actuación pública más eficiente y más gerencial (Gaviria; 1993; 2) centralizado que ya tratamos anteriormente. La estrategia privatizadora fue una variable asociada al proceso de descentralización, ello con el objeto de cambiar el papel regulador del Estado en la economía de consumo interno, estas dos cosas la reforma administrativa y la privatización en términos generales se les denominó “modernización administrativa”, etiqueta que evoca actualización y cambio. El esfuerzo ha pasado a ser el cambio de las estructuras burocráticas a estructuras pequeñas y estratégicas para lograr la eficiencia del sector público.

ISBN: 978-958-8553-37-5

La modernización de la administración pública

Se denominó “modernización administrativa” a la adecuación del Estado y de su aparato administrativo a las corrientes del pensamiento gerencial y económico que se expandió en la década de los años ochenta con mayor vigor. Al referirnos a la adecuación estamos hablando de adoptar toda la técnicas de la administración empresarial desarrolladas a partir del milagro japonés, teorías de calidad, planificación estratégica, re administración, seguir de cierto modo el espíritu empresarial que significó la reforma de la administración pública norteamericana en el período del presidente Bill Clinton, temas como *el rational choice, public choice, new public administration*, gobernanza,

fundamentaron las estrategias. Que integraron la revisión de la administración pública venezolana y colombiana.¹¹⁰

En 1992 el estado colombiano a través de la “Consejería Presidencial para la Modernización del Estado”, inicio un programa denominado, “La modernización en acción”, cuyo propósito se inscribe en la promoción de la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas, incorporando renovados criterios de gestión, simplificación y mejoramiento de trámites, así como la necesidad de cambio del funcionario público por un gerente con visión estratégica que garantice transparencia en la gestión.

De esta manera entonces, estos cambios funcionales apuntan hacia una eficiencia orgánica y no hacia el rescate de las funciones del rol del Estado para el mejoramiento sustancial en la prestación de los servicios sociales, a los cuales está llamado, considerando las graves desigualdades y desprotección de carácter social que vive el pueblo colombiano. Ello se debe al hecho que la eficiencia que busca el Estado con la reforma, es aquella que garantice valor económico.

Este programa de modernización contemplaba tres principios rectores:

a) Organización Institucional, que pudiéramos definir como la búsqueda de una “misión” en los términos de los teóricos de la gerencia, ya que persigue la rentabilidad organizacional mediante “la adecuación a los cambios que han venido operando en Colombia”, tales como la expedición de la nueva constitución, que establece “un Estado social a través de la eficiencia en la administración pública”; situación que desde nuestra óptica vemos como una contradicción, ya que la eficiencia que se desprende de la propuesta de modernización del Estado colombiano, y en esto no hay diferencia con el caso ve-

110 Para ampliar respecto a las bases y enfoques que siguió el proceso de revisión de la administración pública norteamericana, consúltese, Osborne, David, Gaebler Ted (1994). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Editorial: Ediciones Paidós. Barcelona, España.

nezolano, no se corresponde precisamente con una eficiencia social, sino con una de tipo económica, es decir, y como lo señalamos anteriormente se persigue la rentabilidad.

b) Organización y Gestión Financiera en las organizaciones.

c) Desarrollo del Recurso Humano que pasa por la sustitución de aquellos individuos con mentalidad populista y contaminados con las prácticas del modelo burocrático (partidista), complementado con un proceso de adiestramiento como lo han llamado algunos autores ideologización, el cual se desarrolla en función a los valores que privan en las empresas privadas.

En Venezuela, este proceso de reforma administrativa se desarrolló dentro de las mismas perspectivas que en Colombia, como lo señala el decreto 1458, de fecha 14 de febrero de 1991, referido a la “simplificación de procedimientos administrativos e información ciudadana”, se focalizó en los siguientes aspectos:

a) Reforma de la gestión pública, profesionalización de la gerencia;

b) Reorganización del sistema nacional de planificación y del control fiscal del Estado;

c) Simplificación de procedimientos administrativos; e) Mejoramiento de los servicios del sector público (Lara y otros; 1991: 14).

De esta manera se inicia el proceso de transformación “funcional” de la administración pública central, quedando intactos los mecanismos de articulación de intereses de partidos y grupos dominantes, estos esfuerzos se enmarcaron en los denominados procesos de reforma de primera generación.

Insistimos en el hecho, que estos procesos de reforma administrativa constituyen la estructuración de un instrumento político para que el Estado logre la aplicación del modelo neoliberal, mediante la

acción que se genera a través de éste; política y administración. Podríamos señalar que los procesos de transformación tanto en Colombia como en Venezuela formaron parte de los pasos necesarios para la adecuación a la economía de mercado que se constituye en el nuevo fin político del Estado moderno.

Observamos diversas intensidades de reformas dependiendo del nivel en la que se haya realizado, por ejemplo los llevados a cabo en la administración central, (ministerios o secretarías), se refieren a reformas estructurales, funcionales y procedimentales; tales como, integraciones de dependencias, creación de otras, originando así que las transformaciones no sean tan profundas, como la experimentada a otros niveles, como las empresas públicas, y otros servicios al servicio de la economía como las infraestructuras de carreteras, aeropuertos, puertos, empresa de telefonía entre otras.

Las transformaciones de la administración pública relacionada con infraestructura tales como: puertos, aeropuertos, vías, carreteras y otras, ha seguido un camino distinto en estos países. En el caso de Venezuela fue la de la descentralización y privatización, la razón es que son estas empresas las que están asociadas al mercado. El Estado como promotor del nuevo modelo económico neoliberal, necesitó de una infraestructura para el servicio a los mercados nacionales e internacionales.

Se produjeron transformaciones significativas a nivel público, muy especialmente en el área de Hacienda, a objeto de optimizar la recaudación fiscal; en el caso venezolano resulta muy significativo dado que la conducta fue la distribución de la renta petrolera y no de redistribución. La puesta en marcha del SENIAT, (Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria) respondió a presiones de organismos internacionales (FMI, BID) como garantía de pago de los préstamos que ha solicitado el Estado, sin embargo con el desmontaje de los proceso de descentralización y recentralización operado por el chavismo en Venezuela, estas dependencias se convirtieron en las

cajas chicas para el proceso de redistribución clientelar asociada al nuevo populismo del siglo XXI desde la llegada de Hugo Chávez al poder, y que tomó su mayor nivel de descomposición en la etapa del Nicolás Maduro.

Los intentos de reforma en Venezuela y Colombia han estado asociados a organismos internacionales y se han convirtieron en requisitos y a seguir para aplicar a créditos, firmas de convenios y otros. En Colombia este proceso se inició en 1960, teniendo como antecedente, la visita al país de la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en 1948, luego siguieron otras misiones o comisiones para el estudio fundamentalmente de los aspectos, presupuestarios, financieros y fiscales.

A pesar de que los motivos de la Reforma del Estado se basan en la democratización, justicia social, nos encontramos, vistos los resultados, que lejos de lograr tales objetivos, el proceso ha conducido, a procesos una tecnocratización y privatización del aparato público a partir de la aplicación de la gerencia pública, es decir hacia el uso de la racionalidad economicista a la cual se subordinan los requerimientos de profundización de la democracia.

Otro aspecto asociado al tema de la modernización administrativa de la administración pública en estos países, ha sido el de la desnaturalización de la administración pública, en cuanto a la interpretación de su especificidad; al desconocimiento de los roles y al carácter rector que tiene el Estado en relación a los aspectos sociales y de seguridad nacionales, y por otra parte a las características que asume en lo orgánico (la administración), para cumplir con sus objetivos "...el mejoramiento de la productividad estatal ha estado fuertemente influido por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar mecánicamente la gestión organizacional pública a la privada La administración pública tendrá que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada". (Kliksberg; 1984: 32).

Otros aspectos serían:

a) recurso humano, esta variable se incorporó en las propuestas de cambio, dejando a un lado importantes componentes tales como; condicionamientos culturales, motivacionales y sociales, que se han desarrollado dentro de estas organizaciones.

b) un alto interés en los gobiernos de exhibir resultados concretos inmediatos de esos procesos de cambio, situación que relacionamos con la búsqueda de legitimación, así como con el interés de influir a los votantes en períodos electorarios; tal es el caso de Colombia y el programa “Modernización en Acción”, iniciado en 1992. Según el informe que presentó el presidente Gaviria, “para 1993, catorce meses después, 127 entidades habían respondidos a los exigentes y novedosos criterios para la modernización (Consejería Presidencial para la Reforma del Estado Colombiano: 1993; 10).

En este sentido pensamos que cambios tan profundos como los planteados no pueden lograrse en períodos tan cortos. Aspirar a que ello fuera así, fué un acto de ingenuidad, “Se requiere una transformación de la conducta personal y colectiva de los miembros de la sociedad.” (Sánchez; 1994: 42).

La descentralización político- administrativa

La descentralización se planteó como paso importante para la salida de la crisis económica que ha caracterizado a América Latina desde la década de los ochenta. La transferencia de competencias del centro a las localidades o regiones es el principal objetivo para hacer al Estado eficiente. Para lograr tales propósitos, se diseñaron planes, leyes, y programas destinados a una nueva distribución territorial del poder, para aumentar la participación en los asuntos públicos.

Consideramos pertinente formular algunas precisiones antes de iniciar la discusión y análisis del proceso de descentralización en Colombia y Venezuela.

La descentralización, en el discurso oficial constituyó un proyecto de Reforma Política Administrativa, que persiguió además de la democratización, el aumento de la participación popular, la reducción de la injusticia social y la promoción del desarrollo en las localidades para la eficiencia.

Esta transferencia de competencias fue considerada por algunos autores como "medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones de tendencia igualitarias"... la descentralización hoy parece consustancial con la Democracia, al proceso de desmovilización del Estado, o sea; a) a la ampliación del campo de los derechos humanos y libertades; b) a la progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y c) al mayor control y participación popular en la actuación de los administradores públicos" (Borja; 1987: 2: 191, cit. por De Mattos).

Este proceso no era nuevo en la región y ha permanecido en la agenda de los gobiernos desde hace tiempo. En Colombia, que ha sido un país, en el cual el discurso de la reforma data de la década de los sesenta, sus esfuerzos se dirigieron hacia una "reforma para mantener las estructuras"; ello está relacionado con la tradición conservadora que ha caracterizado a Colombia.¹¹¹

La descentralización que se planteó a finales de los ochenta, fue un proceso político con un objetivo económico. Estos ajustes en el Estado, provinieron de diferentes y nuevos actores en escena. Al respecto Carlos De Mattos señala... al referirse al origen de las propuestas descentralizadoras" de los teóricos del desarrollo y la planificación local y de los partidarios de ciertas teorías neoliberales, cuyas prescripcio-

111 Como antecedente, para señalar la Reforma constitucional de 1968, ya que allí se señaló la importancia de modificar la administración pública, se introdujeron una serie de elementos, que sin debilitar el poder central lograron tecnificar sus procesos y los hicieron más racionales.

nes han sido incorporadas a las estrategias del capital transnacional y comienzan a ganar rápido predicamento entre muchos gobiernos nacionales” (De Mattos; 1991:119), Castells , citado por este autor, amplia esta visión agregando, “... esta actitud se inscribe en el marco de los profundos cambios que han afectado al capitalismo mundial luego de la crisis de los 70, Estos cambios , producidos al amparo de la revolución científica - técnica, se ha expresado en una internacionalización creciente de la economía capitalista... (Castell; 1985: , cit. por De Mattos).

De tal manera que, dentro del análisis, aparece el elemento de privatización para dar accionalidad a lo global, la inversión para los mercados internacionales y la inversión extranjera. “Si la iniciativa privada puede producir servicios de igual calidad a menores costos, ofreciéndolos a precios inferiores, debe posibilitarse la privatización de tales servicios” (Sánchez; s.f. :47).

Las experiencias de Venezuela y Colombia

Para el análisis de la experiencia de descentralización partimos de dos elementos. La expedición de la Constitución colombiana de 1991 y de la ley de descentralización venezolana (1989).¹¹²

La abstención electoral que no cesó parece mostrar que el importante esfuerzo que se realizó a través de la nueva constitución,

112 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (la LOD), fue publicada originalmente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.208 de fecha 28 de abril de 1989. Posteriormente fue reformada mediante la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003. Recientemente esta misma Ley pasó una nueva reforma, mediante la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009

para aumentar la participación de la sociedad, no ha dado los resultados que se esperaban, y continúan existiendo varios estados, varias colombias superpuestas” (De La Cruz; 1992:16), Hussein, al referirse a la descentralización en Colombia expone lo siguiente: “El sector descentralizado es autónomo y está conformado por empresas en precaria situación financiera y por entidades superavitarias con gran capacidad de gasto. El sector público central es débil y tiene a su cargo la financiación de entidades con una limitada capacidad de ejecución en participar en las áreas sociales.”(Hussein; 1994: 23).

En Venezuela los resultados del proceso no avanzó en la “democratización de la Democracia”, la misma se limitó a la distribución territorial del poder, entre las élites de las localidades, pero sin una efectiva participación ciudadana; “la participación ciudadana está tomando mayor importancia como instrumento de búsqueda de eficiencia del Estado neoliberal que de democratización, esto para algunos autores es participación cooptativa, es decir, canalización de la toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por las autoridades” (Fadda; 1990: 40). Lo que quedó demostrado con la llegada al poder del chavismo.

Los procesos de centralización en Venezuela y Colombia, a pesar de que fueron inspirados por objetivos de democratización y eficacia, se diferenciaron en cuanto a su ámbito de implementación: en Venezuela en la transferencia de competencias fue hacia el nivel Estatal y en Colombia hacia el municipal.

El proceso de descentralización que se ha desarrollado en Colombia encontró su viabilidad institucional en la Reforma Municipal de 1986¹¹³, mediante ley especial, en la cual se buscaba, modificación del

113 El alcalde no es una figura nueva en Colombia, sus antecedentes se remontan al siglo XIX, cuando la Constitución de Tadjón, 1811, sólo que estos antes de 1991 eran nombrados por los gobernadores. Mediante Acto legislativo n.º 1, 9 de enero, 1986 Artículo 1.- El Artículo 171 de la Constitución Política quedará así: Todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, Senadores, Represen-

régimen de los municipios e introducía mecanismos de participación (Velásquez; 1995: 249).

El aspecto más interesante de este proceso lo encontramos en la participación ciudadana “La participación se convertía en pieza clave del proyecto sobre municipios concreto: las juntas de acción comunal las juntas administradoras locales, la participación de usuarios en las justas directivas de establecimiento de servicios públicos y en las juntas de vigilancia (Velásquez, 1995: 250); en relación a ello sostenemos que este proceso de democratización del Estado, aumentando la participación, tal y como lo hemos señalado anteriormente en este libro, se fundamentó sobre objetivos preestablecidos, de tal forma que las comunidades no llegaron efectivamente a formular objetivos de acción, y por otro lado, que dentro de la concepción jurídica de los diferentes instrumentos se dejó un vacío, que los ocuparon el juego político; “...la reglamentación en algunos casos es potestativa, no obligatoria. Los Consejos Municipales podrán reglamentar las Juntas Administradoras locales, pero podrán no hacerlo si es su voluntad” (Velásquez; 1995: 261).

Lo mismo ocurrió en Venezuela, con relación a las Juntas Parroquiales; que desde el punto de vista legal se constituyen en mecanismos de participación de las comunidades; éstas quedaron a libre albedrío de los gobiernos municipales y del juego político oficialismo-oposición, en cuanto si se les otorgaba o no recursos presupuestarios y financieros para actividades de mejoras dentro de las comunidades partiendo de las identidades partidistas. Desde el punto de vista de los políticos locales, resultaba un tanto riesgoso entregar recursos a los vecinos, quienes eran, en su mayoría los que ocupaban cargos dentro de estas juntas parroquiales, ya que pudieran poner en peligro “su control” sobre la ciudadanía.

tantes, Diputados, consejeros, Intendencias y Comisariates, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial.

Las competencias que les fueron entregadas a la municipalidad colombiana se ubicaban en las áreas sociales; salud, educación y servicios en general, los cuales no han podido ser prestados con la “eficacia tan anhelada”, dado la falta de voluntad política y a la precaria situación financiera, además a partir de la ley de salud, o llamada ley 100, todo el sistema de salud se segmentó y privatizó. Llama la atención que, además de estas competencias de orden social, les han sido transferidas otras en los renglones de infraestructura de servicio a la economía; como construcción, conservación y operación de puertos y muelles; pero estas transferencias han sido sobre las infraestructuras “menos importantes”, reservándose el estado central aquellos de mayor envergadura.

El proceso de descentralización en Venezuela, tuvo un tímido impacto en el nivel municipal, debido, en primer lugar, al interés del nivel central en desarrollar la descentralización de las infraestructuras para el servicio de la economía, (puertos, aeropuertos y carreteras); sobre estos últimos, se dirigió fundamentalmente en los Estados venezolanos de Zulia y Carabobo, (que eran las principales economías del país, región petrolera e industrial respectivamente) en donde la descentralización de los puertos ocurrió conjuntamente con la privatización de los mismos mediante mecanismos de concesiones y desaparición de sindicatos.

Habíamos señalado las razones económicas por las cuales el proceso de descentralización no alcanzó a los municipios en Venezuela, y esta era, que dentro de este nivel no se encuentran estructuras asociadas a la economía de mercado, a ello podríamos agregar que la descentralización hacia el nivel municipal no ha sido un objetivo del Estado venezolano desde el punto de vista político ni económico, dentro de este análisis reseñamos lo expresado por, Urdaneta “Aunque el Art. 137 de la Constitución se refiere a la transferencia a los Estados y a los municipios, el proceso actual de descentralización, su aplicación no derivó en la creación de un instrumento jurídico que regulará (sic) la transferencia de competencias y de servicios del Poder Nacional

a los Municipios. La novedosa Ley de descentralización sólo regula esa transferencia del Poder Nacional a los Estados.” (Urdaneta; 109: 1995) cit. por Álvarez Miriam *et al*).

De esta manera y continuando con el análisis precedente señalamos que las omisiones en el desarrollo legislativo y administrativo solo reflejan intereses de grupos, corporaciones políticas lo que hace cuestionable la existencia de voluntad política suficiente para impulsar el proceso de descentralización y sin duda, constituye una brecha entre el discurso de los políticos y lo que en realidad queda expresado en los instrumentos jurídicos que se sancionan.

La Ley de descentralización venezolana, establecía la transferencia a los Estados de competencias concurrentes (Fomento Agrícola, Salud, Educación, Servicio de Agua y otros) así como algunos de carácter exclusivo, como son los casos de puertos, aeropuertos, carreteras y otros, tal como ocurre en el caso colombiano; sin embargo, en este último el proceso de transferencia es casi simultáneo; a diferencia de Venezuela que el proceso es progresivo, lo cual añade un alto juego político, ya que los gobernadores debían obtener el permiso de las Asambleas Legislativas para solicitar el traspaso de las competencias que se le asigne; las alianzas y los arreglos políticos partidistas que se generan dentro de estos organismos legislativos facilitaban o no los procesos de transferencia. En última instancia éstos van a depender en una porción muy importante del nivel de las relaciones de los partidos políticos con el ejecutivo regional.” ... El mecanismo de transferencia de competencias, los llamados convenios entre los ejecutivos central y regional son tan poco estructurados que dejan en manos de la negociación política del momento la definición de los alcances de las transferencias”. (De La Cruz; 1995: 323).

El proceso de descentralización en Venezuela actualizó el viejo debate del federalismo y trata de activar esa aspiración histórica; a la par de ello, el desarrollo de lo municipal en el país en 1991, a diferencia con Colombia que si ha tenido mayor tradición en este ámbito.

Referencias bibliográficas

- Alcántara Sáez, Manuel (2003) Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. Universidad de Salamanca, España disponible en http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Alcantara03.PDF
- Buitrago Leal, Francisco y Dávila Ladrón, Andrés (2010). El Clientelismo: El Sistema político y su expresión regional. Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Editoria lKimpres Ltda., Bogotá Colombia.
- Borja, Jordi. (1987); Dimensiones Técnicas, Problemas y Perspectivas de la Descentralización del Estado; en Carlos De Mattos, Falsas Expectativas ante de descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción. Nueva Sociedad, n. 104.
- Buitrago Leal, Francisco y Dávila Ladrón, Andrés (2010). El Clientelismo: El Sistema político y su expresión regional. Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Editorial Kimpres Ltda., Bogotá Colombia.
- Cavarozzi, Marcelo (2010) Autoritarismo y democracia, Editorial: EUDEBA colección Ciencias Sociales- Política, buenos Aires, Argentina
- Cavarozzi, Marcelo. (1991) Más Allá de las Transiciones a la Democracia en América Latina. Nueva Época. Revista de Estudios Políticos, n. 74.
- CLAD. (1994, b); Proceso de Descentralización en Venezuela. Banco de Datos. Caracas, Venezuela.
- CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO. (1993). La Modernización en Acción, Entidades Sobresalientes. Presidencia de la República. Bogotá, Colombia.

- De La Cruz, Rafael. (Comp.) (1992) *La Estrategia de la Descentralización en Venezuela en Descentralización Gobernabilidad-Democracia*. COPRE-PNUD.
- De La Cruz, Rafael (1995). *La descentralización: Alcances y Límites de un proceso*.
- De La Cruz, Carlos. (1991); *Falsas Expectativas Ante la Descentralización. Localistas y Neoliberales en Contradicción*. Nueva Sociedad, n. 104.
- Fadda Cori, Giuletta. (1990). *La Participación como Encuentro: Discurso Político y Práxis Urbana*. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana. Universidad Central de Venezuela, en Ochoa, Haydeé; *Tendencias Tecnocráticas en el Aparato Público Latinoamericano*.
- Fernández, Julio Cesar y Otros. (1994) *Reforma de las Instituciones de Gobierno. Propuestas para la Modernización del Poder Ejecutivo*. COPRE. Caracas, Venezuela.
- García, Jorge. (s.f.); *Estado, Crisis y Proceso de Descentralización en Colombia*. (Secretario de Administración Pública de la Presidencia de la República de Colombia).
- García, Jorge. (s.f.); *El Proceso de Modernización Del Estado Colombiano*. (Secretario de Administración Pública de la Presidencia de la República de Colombia).
- Gaviria, César. (1993); *Mensaje del Presidente, en La modernización en Acción*. Presidencia de la República. Bogotá, Colombia.
- Hussein, B. (1994); *Informe: Situación y Avance de los procesos de modernización y reforma del Estado Colombiano, (1986- 1990)*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. Colombia.
- Kliksberg, Bernardo. (Comp.) (1994); *La Reforma Administrativa en América Latina. Una revisión del Marco Conceptual*. en *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Lara, Flor y Otros. (1991); *Avances y Perspectivas de la Descentralización en Venezuela*. COPRE. Caracas, Venezuela.
- Levine, Daniel. (s.f.); *Beyond of the Exhaustion of the Model: Possibilities for Democratic Survival and Transformation in Venezuela*. University of Michigan. Estados Unidos.

- Levine, Daniel. (1994) Goodbye to Venezuelan Excepcionalism. University of Miami, Institute of Interamerican Studies. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.
- Levine, Daniel. (1973); *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princenton University Press. en, Rey, Juan Carlos; *La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación*.
- Leal F., Zamosc, L. (1991). *Al filo del caos: Crisis política de los años 80*. Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD (1990) *Desarrollo Humano. Tercer Mundo editores (versión en castellano para Colombia)*. Bogotá, Colombia.
- Rey, Juan Carlos. (1991): *La Democracia Venezolana y la Crisis del Modelo Populista de Conciliación*. Nueva Época. *Revista de Estudios Políticos*, n. 74. Caracas, Venezuela.
- Romero, Anibal. (1987); *La Miseria del Populismo*. Editorial Centauro. Segunda Edición, Caracas, Venezuela.
- Sarmiento, Eduardo. (1994); *El Nuevo Estado*. Bogotá, Colombia.
- Sánchez, Jorge. (s.f.); *Hacia el Nuevo Federalismo*. COPRE- ZULIA. Maracaibo, Venezuela.
- Velásquez, Fabio. (1995); *La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollos y Perspectivas*. en , *¿Descentralizar en América Latina?*. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Naciones Unidas.

CAPÍTULO VII

Reflexiones finales sobre el recorrido de la democracia

*“Yo soy siempre fiel al sistema liberal
y justo que proclamó mi patria”
Simón Bolívar*

La democracia ocupa hoy día un renovado interés en el mundo académico, sus transformaciones, urgencias y perspectivas en el mundo de hoy azotado por nuevos y viejos fenómenos que reclaman revisiones, el tema de las migraciones, los procesos de desintegración, España, debilitamientos de la Unión Europea con el BREXIT, el resurgimiento de los nuevos totalitarios los últimos expresados en el socialismo del siglo XXI, pérdida de influencia de los Estados Unidos en la región y la influencia que países como Rusia, China e Irán han tenido a partir de ello, la incapacidad de las organizaciones supranacionales como la OEA en temas de rescate de los sistemas democráticos, y la casi inoperancia de la Carta Democrática latinoamericana¹¹⁴, sujeta a intereses de grupos políticos y económicos que hacen vida e lo interior de los países miembros, la poca representatividad en el organismo de los ciudadanos, más allá del carácter representativo de los gobiernos.

Observamos una nueva forma de ver y estudiar el Estado ha emergido en el último tiempo: el Estado en su función de actor político relativamente autónomo, no como la antigua concepción jurídico-institucional, ni como mero procesador de demandas exógenas,

114 La Carta fue adoptada por aclamación en una Asamblea General extraordinaria de la OEA celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2001.

tampoco como objeto teórico-filosófico de estudio. Se trata de un enfoque que posesiona al Estado en una función promotor del desarrollo, en condiciones de regular, concertar y orientar el crecimiento de la economía y al mismo tiempo capaz de compensar las falencias del mercado sin distorsionarlo o desaparecerlo, generadas relaciones que interesan a las ciencias sociales, políticas jurídicas de hoy.

El diseño de un “Estado descentralizado”, para el reacomodo de las estructuras políticas y económicas por medio de la aplicación de la gerencia pública. Se trató de la adecuación del Estado de los países de la región latinoamericana y de su aparato administrativo a las corrientes del pensamiento gerencial y económico puesto en boga desde los años setenta, ochenta y noventa en los países de desarrollados (productores de tecnologías y con democracias fuertes). Estos cambios apuntan fundamentalmente hacia la eficiencia orgánica del Estado bajo una “visión gerencial empresarial” de las funciones del y su aparato público, para el mejoramiento en la prestación de ciertos servicios sociales y el desarrollo de las infraestructuras asociadas a la economía como puertos, aeropuertos, carreteras, minas, tecnologías y otros. Todo esto conduciría a “más y mejor democracia”, dentro de la corriente neoliberal, apertura de mercados, flexibilización de las relaciones laborales, y una suerte de privatización de actividades del Estado.

El modelo se insertó y toma su mayor desarrollo de manera selectiva (competencias vinculadas a la economía) contrariamente a los planteamientos de reforma del Estado típicas de la década de los años setenta que eran de carácter generalistas, se desarrollan diversas formas de privatización que se concentraron en el otorgamiento de concesiones, *outsourcing* para la operación de diversas actividades administrativas y /o técnicas. La mediación típica de los grandes partidos políticos fue desplazada perdiendo fuerza sobre todo en sectores vitales para el crecimiento económico, y es ocupada por sectores empresariales el sector privado nacional e incluso de capital internacional. Todo este proceso es llevado a cabo en miedo de dos escenarios impor-

tantes, el primero la crisis de las economías productoras de tecnología y el auge, de lo que se conoció como la globalización de los mercados.

El proceso de descentralización política en casos como el venezolano donde no existió una tradición local tan importante como en Colombia, no logró establecer en una gran medida los vasos conductores que permitieran la inclusión política de la ciudadanía como principio de la democracia post reforma, lo que facilitó en el primero de ellos casos en parte el avance del modelo autoritario que representó el socialismo del siglo XXI con Chávez, y sus respectivas versiones en Ecuador, Bolivia, Nicaragua, lo intentos en Honduras.

Democracia populista ¿Nueva institucionalidad para la construcción de ciudadanía?: Venezuela y la V República

Las crisis abiertas por los efectos de exclusión provenientes de los intentos de reformas tardías en el caso de Venezuela que resulta un modelo a estudiar para comprender el recorrido de la democracia en nuestra región, y de aquellas llevadas a cabo desde los años 70, 80 y noventa, sumados a la acumulación de deslegitimidad de los grandes partidos políticos que fundaron el Estado de bienestar populista de primera generación.

Por lo que podemos señalar que los intentos modernizadores no cumplieron el objetivo democratizador, las deudas sociales se acumularon, y lograron aglutinarse en un cúmulo de reclamos y descontentos seguidos de la lógica de deslegitimación de la institucionalidad política instaurada en el estado de bienestar, por lo que ello abrió en parte la puerta al nuevo populismo con todo el diseño institucional que ello ha implicado.

La expresión formal del modelo de democracia institucional a partir de la puesta en marcha de las transformaciones lideradas por Hugo Chávez en Venezuela, se dio inicio a partir de la aprobación de la constitución nacional en 1999 en sustitución de la constitución

de 1961, impulsada por Chávez a través de una Asamblea Constituyente, el texto constitucional recoge lo relativo a la participación ciudadana como aspecto que define el tipo de Estado y democracia, es decir pasar de una democracia de carácter representativa a una tipo participativa (Art.62), lo que supondría un tipo de régimen político basado en la deliberación y la inclusión política que darían lugar a la construcción ciudadana. El principio participativo como eje central en la definición constitucional de la democracia se desarrolló mediante una gran cantidad de instrumentos legales.¹¹⁵

El modelo apuntó a la expansión del aparato público, lo que dio lugar la creación y fortalecimiento de una “administración paralela” a la ya existente (burocracia tradicional), de carácter centralizada, con funciones que se solapan con la administración pública tradicional, ello desde nuestro criterio, ocurre frente a la necesidad por otorgar flexibilización de maniobra por parte del gobierno y aseguramiento de la política nacional gubernamental para su reproducción ideológica y política, pero en detrimento del texto constitucional.

El registro y organización de la ciudadanía fue un factor clave para el desarrollo de una nueva institucionalidad y soporte para el modelo de administración, ello permitió organizar a la población urbana y rural, mediante estructuras flexibles, polifuncionales de diversos tipos, la primera organización popular fueron los Círculos Bolivarianos, posteriormente, Unidades Batalla Electoral, Patrulleros.

Para el año 2009 se promulga una ley que autoriza la creación de milicias populares mediante la reforma parcial de la ley orgáni-

115 Como el establecimiento de las Asambleas de Ciudadanos, los Consejos Locales de Planificación (2005), Consejos Comunales y otros, que le darían al ciudadano, “jurídicamente” la posibilidad de incorporarse en la deliberación y toma de decisiones en materias que le afectan directamente. En general dio origen a las llamadas leyes del poder popular Ley Orgánica del Poder Público Municipal (21/12/10), Ley Orgánica del Poder Popular (09/12/10); Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (14/12/10), Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, (09/12/10); Ley Orgánica de Contraloría Social (10/12/10).

ca de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Lofanb), que reguló la organización y funcionamiento de las llamadas milicias populares bolivarianas que están integradas por civiles y trabajarán en conjunto con el ejército en la defensa de la soberanía. Las milicias se organizarán en los barrios empobrecidos de las ciudades, estas organizaciones civiles armadas han terminado en la defensa del gobierno en medio de múltiples protestas ciudadanas, su versión más controversial se encuentra en los llamados colectivos, son grupos armados que actúan contra la población contraria al gobierno chavista- madurista.

La base material del modelo: la riqueza petrolera

El modelo se desarrolló en medio de una bonanza petrolera extraordinaria, incluso superior a la experimentada en el país en la década de los años setenta, (en la que se dio a llamar “la Venezuela Saudita”)¹¹⁶.

Adicional a la extraordinaria bonanza petrolera del país, se imprimió un impulso especial en la política fiscal y tributaria que ha llevó a niveles de eficiencia en la recaudación producto de la disminución de importantes niveles de evasión fiscal mediante mayor control y supervisión por parte del Servicio Nacional Integrado Administración Tributaria (SENIAT), ello aunado a la modificación de la ley del

116 Cuando el chavismo llegó al poder en 1998 el precio del barril del petróleo era de 11 dólares por barril, en 1999, la cesta petrolera venezolana promedió US\$16 por barril y en 2004 ya se había duplicado al ubicarse en US\$32”, recordó el analista. Los precios seguirían aumentando hasta llegar a US\$88 por barril en 2008 y, aunque caerían en 2009 por la crisis financiera internacional, a partir de 2010 volverían a crecer y se mantendrían entre los US\$84 y los US\$103 de promedio entre 2011 y 2014.”Entre 1999 y 2014, Venezuela recibió US\$960.589 millones. Un promedio de US\$56.500 millones anuales durante 17 años”. Bermúdez, Ángel (2016)” Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica” EN BBC Mundo News 25 febrero 2016 disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47897043> (fecha de consulta 6 de julio 2017)

Banco Central de Venezuela¹¹⁷ que le permite al gobierno el acceso y utilización de las reservas internacionales de la República para la financiación de los proyectos sociales tanto a nivel nacional como internacional, otro aspecto es el control absoluto por parte del gobierno nacional de la empresa nacional petrolera Petróleos de Venezuela (PDVSA), todo ello en medio de un estricto control cambiario de divisas impuesto desde 2001.

Expansión del modelo ¿progresista?

El chavismo como señala, Miodek, Lech (2016; 240) pudo materialmente expandir su influencia en toda la región gracias al poderío económico de Venezuela, la influencia se incrementó de manera directamente proporcional a los precios de petróleo en el mundo. Mediante la transferencia de recursos para financiar energía, desarrollos de infraestructura y cantidad de subvenciones, regalos y donaciones Chávez empezó a financiar a políticos leales a su causa en Bolivia, Nicaragua, Ecuador y otros países latinoamericanos, y acabó creando su bloque de aliados—el ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe), un organismo que creció gracias al petróleo, cuyos bajos precios hacen que hoy languidezca, así como el debilitamiento del socialismo del siglo XXI en países como Ecuador, Brasil, Venezuela.

El mayor logro fue cohesionar al bloque bolivariano de países, introduciendo una visión propiamente política (pragmática) de la integración frente a las visiones más comerciales. Esta ALBA era una extensión de la bonanza petrolera venezolana y no se pudo avanzar en su institucionalización real, ni en el aterrizaje de sus horizontes ideológicos a políticas de integración concretas. El desplome de los

117 Decreto n.º 2.179 en la Gaceta Oficial n.º 6.211 Extraordinario, que hiciera el presidente de la República, facultado por Ley Habilitante, tuvo lugar una reforma a la Ley del Banco Central de Venezuela, emitida en Gaceta Oficial n.º 6.155 Extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2014.

precios del petróleo y la desaparición física de la muerte de Chávez en marzo del 2013 y la retirada de la escena pública de Fidel Castro, que han dejado sin liderazgo el organismo, al que se sumaron Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

El actual presidente venezolano, Nicolás Maduro carece del carisma de su antecesor, y otros mandatarios como el boliviano Evo Morales, el ecuatoriano Rafael Correa o Raúl Castro, en Cuba, han optado por diversificar sus políticas exteriores con la participación en otros organismos como Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) o la CELAC (Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe), “más pragmáticos que ideológicos o doctrinarios, como el ALBA”. Para el historiador cubano Rafael Rojas, “la diversidad ideológica de la izquierda iberoamericana ha acabado por imponerse sobre el proyecto hegemónico bolivariano”. Miodek, Lech (2016, 240).

Observamos que la administración pública en los casos estudiados pero en especial para caso venezolano, es el resultado de un conjunto de variables que se han reproducido en los tres modelos analizados en este libro, la burocratización como estrategia para la legitimación característica de la administración pública que se desarrolló en el marco de la expansión de la democracia del modelo de desarrollo de economía cerrada, ha tenido continuidad en la administración pública y modelo de democracia formalmente participativo surgidos de las reformas constitucionales tanto el período de reformas para la descentralización, como en el modelo de base militarista, así como la reproducción de los mecanismos de poder y control autoritario centralizadores que debilitan la democracia.

Conclusiones

Respecto a los objetivos que este libro se plantea en vincular el Estado, la administración y la democracia como tres variables interconectadas y de conectividad explicativa tenemos que concluir sobre los 19 aspectos generales que a nuestro juicio han marcado este recorrido en las transformaciones de la administración pública en nuestra región.

Descentralización político-administrativa:

1) Uno de esos elementos destables lo constituye a descentralización política administrativa nos interesó estudiar su fundamentación teórica conceptual para determinar así sus orientaciones epistemológicas e ideológicas, al respecto podemos señalar que la descentralización política administrativa ha sido abordada teóricamente desde elaboraciones extraídas de la gerencia moderna, que apuntan a cambios de orden institucional con arreglo a las exigencias provenientes de los cambios ocurridos en los procesos de organización de la economía presentes en el ámbito mundial desde finales de la década de los años setenta, lo que estará representado en la insistencia de los programas de reforma administrativas puesta en marcha en la década de los años ochenta y noventa en la aplicación de la gerencia pública.

2) Esta visión teórica desde nuestra visión condujo a la no consideración de aspectos que le son propios al fenómeno “social-político” de acuerdo a su naturaleza. Ello en un intento por vaciar de contenido político y llevarlo al razonamiento de lo meramente técnico institucional (tecnocracia) lo que ha contribuido a una concepción limitada del problema.

3) De tal manera que la administración pública originada a partir de la descentralización como proyecto modernización y sus subsecuentes implicaciones en las relaciones democráticas (Estado-Sociedad civil) se construyó en gran medida sobre el enfoque neoli-

beral, lo que explicaría la pérdida en tanto que la misma capacidad y autonomía del Estado con relación a amplios espacios económicos y sociales, en aquellos estrechamente asociados al funcionamiento de la economía.

4) Se requiere una revisión de los fundamentos y objetivos del proceso de descentralización administrativa respecto a la organización del Estado y la sociedad que dé cuenta de sus complejidades culturales y políticas, puesto que desde una primera aproximación representaría una estrategia que pudiera aportar oportunidades a los objetivos de operar cambios a favor de la profundización de la democracia y el desarrollo económico sostenible. Las transformaciones ocurridas por la vía de la descentralización administrativa son fenómenos políticos que han de ser analizadas más allá de lo técnico, dichas transformaciones colocan en relieve el juego político en un escenario democrático distinto al desarrollado en el marco del modelo de sustitución de importaciones.

La participación ciudadana como un elemento del Estado democrático:

5) Los procesos y mecanismos de participación en el marco de la reforma del estado y del diseño de nuevos mecanismo constitucionales llevados a cabo en la década de los año ochenta y noventa, cumplieron una función instrumental en la tarea de optimizar procesos de eficiencia que se desprendieron del modelo de “gerencia pública” planteado y ejecutado desde las reformas pero con un mínimo impacto en la tarea de la repolitización tendiente a la re democratización de la sociedad latinoamericana.

6) En la etapa vinculada a las reformas constitucionales de los años ochenta y noventa, el tema de la participación ciudadana se ha resuelto mediante un entramado jurídico que se establecen mecanismos para su realización como derecho y deber. Las veedurías y el control social de la ciudadanía frente a las actuaciones de la administración pública constituyen una garantía para el ejercicio de la

ciudadanía y muro de contención frente al Estado. Sin embargo las realizaciones de estas prerrogativas son de baja intensidad de carácter consultivo y en ocasiones cooptadas perdiendo capacidades de empoderamiento ciudadano terminando siendo instrumentos de planificación y co-gestión.

7) Los mecanismos puestos en marcha han terminado por definir una racionalidad de orden administrativista, ejecutiva que procura la solución de problemas, sin mayor impacto en la búsqueda de soluciones alternativas a la política oficial, con niveles de control gubernamental central, sub nacionales y locales.

8) Se han reproducido mecanismos tendentes al clientelismo y corrupción típicos de los últimos años de la democracia esencialmente representativa pre reforma administrativa, por lo que se haría necesario discutir la crisis que ello representa para el modelo político y administrativo.

Características generales del modelo administrativo

9) El modelo de administración pública que observamos en los casos estudiados pero en especial para caso venezolano, es el resultado de un conjunto de variables que se han reproducido en los tres modelos analizados en este libro, la burocratización como estrategia para la legitimación característica de la administración pública que se desarrolló en el marco de la expansión de la democracia del modelo de desarrollo de economía cerrada, ha tenido continuidad en la administración pública y modelo de democracia formalmente participativo surgidos de las reformas constitucionales tanto el período de reformas para la descentralización, como en el modelo de base militarista.

10) En el emblemático caso venezolano la administración pública que se desprende de la puesta en marcha del proceso de transformación institucional en Venezuela que fue liderado por el extinto presidente Hugo Chávez, introdujo de cambios formales en la organización y administración del Estado, pero del mismo modo se repro-

dujeron aspectos característicos del populismo, la burocratización y la corrupción que sirvió de base al establecimiento de la peor crisis económica política y moral que este país haya vivido desde su independencia. En el campo del diseño institucional se estableció una profusa legislación que favorece la conformación de espacios públicos y la repolitización de la ciudadanía, los cuales han quedado debilitados mediante procesos de re centralización, y control político y por ende poca autonomía, lo que termina por desconectar el esfuerzo de las simbologías locales y poniéndolas al servicio de una reproducción política con referencia nacional.

11) La creación de instancias especializadas para la administración así como la participación de áreas clave ha sido acompañada por el desplazamiento de las mediaciones características del modelo de administración burocrático populista que caracterizó la democracia desde los años 50 a la década de los años 90, los partidos políticos tradicionales que le dieron autonomía política a dicha administración han sido desplazados por empresas privadas, nuevos actores políticos como los militares en el caso venezolano, y ciertos grupos tanto políticos como económicos, conservando líneas tradicionales en la agregación y formulación de las demandas a la administración burocrática populista.

12) La sociedad civil se encuentra atrapada en una dinámica inclusión-exclusión, dentro de lo que ha sido la absolutización de mecanismos formales para la incorporación a la red ciudadana que organiza el Estado mediante sus ministerios, direcciones nacionales, administración descentralizada y desconcentrada y agencias públicas en general, pero al mismo tiempo las inequidades que muestran las administraciones reformadas por desarrollar mecanismos de cobertura oportunos y extendidos, porciones importantes de la ciudadanía no tienen acceso a servicios y garantías de sus derechos ciudadanos.

13). La creación de una gran cantidad de expectativas en la población que se vio excluida por muchos años al acceso a servicios

sociales o a la violencia han servido como disparador para la organización y movilización de la población alrededor de esa la institucionalidad, otorgándole niveles importantes de legitimidad a las acciones del gobierno nacional. Lo cual se ha denominado participación popular, más como reivindicación de la ciudadanía jurídica, en procura de acceso a beneficios y derechos largamente negados, que como accionantes de una participación política efectiva, nos encontramos con una ciudadanía pasiva-receptora de diversos programas sociales, movilizadora pero no claramente participando.

14) Los cambios de la administración pública y la movilización para la participación se han acompañado de una eficiente y profunda política comunicacional por parte del Estado, mediante la optimización de los medios oficiales, tantas televisoras estatales, a la par de la incorporación del gobierno electrónico, plataformas electrónicas taquillas únicas del de la administración en todos los niveles del poder público ello acompañado de una mayor supervisión por parte del gobierno de los medios

15) La puesta en marcha de mecanismos de coordinación de las políticas nacionales con propuestas de niveles de gobierno tanto subnacionales como municipales ha sido un elemento que orientaría a una mejor utilización de los recursos, sin embargo los criterios y procedimientos para el reconocimiento de dichos proyectos dejan cierta duda y preocupación en importante sectores de la sociedad que consideran que dichos criterios bloquean proyectos que no estén vinculados estrechamente con las concepciones y prioridades establecidas en la política nacional, un ejemplo sería la política en materia de promoción y apoyo para la ciencia tecnología e innovación, las agendas y convocatorias muestran una clara direccionalidad política y estratégica nacional.

Comparando dos realidades Colombia y Venezuela

16) El modelo que se desarrolló en Venezuela y Colombia en la década de los años sesenta, estableció las bases de un juego político con actores que buscaban permanecer en el poder (Pacto de punto Fijo y Frente Nacional) . Para el caso Colombia, establecer un “tipo de Democracia”, y para Venezuela la instauración definitiva del sistema democrático como forma de concepción del Estado. Se establecieron mecanismos de relación intrasistema e intersistema que condujera a su institucionalización que fue fuerte los primeros 20 años y que empezó a mostrar signos de debilidad hasta llegar a su crisis y final colapso ya en los dos mil, que caracterizaron al modelo.

17) El proceso de reforma administrativa como paso para la transformación del Estado, se ha sustentado mayoritariamente sobre la crítica del agotamiento del modelo político y administrativo en la expresión de su incapacidad de mantener una ayuda “adecuada” de la política económica; conclusiones a las que dentro de este análisis, habría que agregar el desarrollo social de estos países, mayor información, mayor educación lo que ha producido resistencia y cambios.

18) Sin embargo, pensamos, a pesar de que los grupos sociales han logrado romper el tejido de contención de las instituciones gubernamentales, los de mayor capacidad de influencia lo constituyen los grandes sectores económicos, viejos y de nueva aparición lo que introduce una variable que las administraciones y modelos políticos no han podido sintetizar

19) La crítica al modelo sobre las cuales se propuso y desarrolló el proceso de reforma administrativa (institucional-constitucional), tanto en Colombia como en Venezuela, se han ubicado en aspectos exclusivamente funcionales y estructurales, dejando de lado elementos de cultura y poder presentes en ambos países. Se debe avanzar hacia análisis más críticos de la problemática, para el recate de la democracia, el carácter garantista del régimen democrático pautado en

las respectivas constituciones, la sostenibilidad de la paz y la vuelta a la institucionalidad democrática en Venezuela.

Referencias Bibliográficas

- Bermúdez, Ángel (2016.) "Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica" EN BBC Mundo News 25 febrero 2016 disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47897043> (fecha de consulta 6 de julio 2017).
- Miodek, Lech (2016, 240). El mito de la revolución bolivariana Revista del CESLA, núm. 19, 2016, Uniwersytet Warszawski Varsovia, Polonia.

FUNDACIÓN EDICIONES CLÍO

La Fundación Ediciones Clío constituye una institución académica que procura la promoción de la ciencia, la cultura y la formación Integral de las comunidades con la intención de difundir contenido científico, humanístico, pedagógico y cultural en aras de formar de manera individual y colectiva a personas e instituciones interesadas. Ayudar en la generación de capacidades científicas, tecnológicas y culturales como herramientas útiles en la resolución de los problemas de la sociedad es nuestra principal visión. Para el logro de tal fin; ofrecemos un repositorio bibliográfico con contenidos científicos, humanísticos, educativos y culturales que pueden ser descargados gratuitamente por los usuarios que tengan a bien consultar nuestra página web y redes sociales donde encontrarás libros, revistas científicas y otros contenidos de interés educativo para los usuarios.

Dr. Jorge F. Vidovic

Director Fundación Ediciones Clío

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8148-4403>

NOTA: Para contactarnos puede dirigir su comunicación a:

edicionesclio.es@gmail.com-jorgevidovicl@gmail.com

Web: <https://www.edicionesclio.com/>

